

Concept-rapportage
**Quick scan bestuurskracht
gemeente Bergambacht**

7 augustus 2008

Van Naem  **Partners**
organisatieadviseurs

Quick scan bestuurskracht gemeente Bergambacht

Conceptrapportage

| | | |
|-----------|---|----|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 2 | Interactiviteit..... | 6 |
| 3 | Betrouwbaarheid | 11 |
| 4 | Consistentie | 15 |
| 6 | Proactiviteit..... | 24 |
| 7 | Slagvaardigheid..... | 27 |
| 8 | Transparantie..... | 33 |
| 9 | Zelfstandigheid..... | 38 |
| 10 | Samenvattend en concluderend..... | 44 |
| Bijlage 1 | Werkwijze quick scan gemeente Bergambacht..... | 55 |
| Bijlage 2 | Normen en criteria bestuurskracht..... | 59 |
| Bijlage 3 | Geïnterviewde leden van college en management Bergambacht..... | 67 |

1 Inleiding

In de periode 2004-2005 zijn bestuurskrachtmetingen uitgevoerd in de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard: Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Samen vormen zij de zogenaamde K5. Uit deze bestuurskrachtmetingen zijn voor de gemeenten sterke en minder sterke punten (versterkingspunten) van bestuurskracht voortgekomen. Ook zijn aanbevelingen geformuleerd om de bestuurskracht te versterken.

Nu, drie jaar later, is het goed om te bezien wat de K5-gemeenten in de afgelopen periode hebben gedaan om hun mindere punten van bestuurskracht te versterken en hun sterke punten van bestuurskracht te behouden en/of verder te versterken. Daarnaast is het ook goed te kijken naar hoe de gemeenten omgaan met ontwikkelingen en trends die nu en in de nabije toekomst op de gemeenten afkomen, en naar hun nieuwe ambities.

De gemeente Bergambacht heeft opdracht gegeven aan Van Naem & Partners om een quick scan uit te voeren naar de bestuurskracht van de gemeente. Met deze quick scan wil Bergambacht de informatie over haar bestuurskracht actualiseren. Dit sluit aan bij het voornemen van de provincie Zuid-Holland, die zicht wil krijgen op de ontwikkeling van de bestuurskracht van de K5-gemeenten.

Doel en kenmerken quick scan

Met de quick scan is het de bedoeling inzicht te krijgen of en zo ja welk vervolg de gemeente Bergambacht, zelf en eventueel met andere gemeenten, heeft gegeven aan de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 en de bijbehorende aanbevelingen.¹

Wij hebben geïnterviewd welke activiteiten en maatregelen Bergambacht heeft ontplooid om tekorten in de bestuurskracht aan te pakken en om de aanwezige bestuurskracht te behouden. Hierbij wordt duidelijk in hoeverre de bestuurskracht de afgelopen drie jaar is versterkt.

De quick scan is gecompleteerd voor nieuwe ontwikkelingen en ambities door in overleg tussen de gemeente Bergambacht en Van Naem & Partners na te gaan welke ontwikkelingen op de gemeente afkomen, en of er nieuwe eigen ambities aan de orde zijn. Voor deze mogelijke nieuwe opgaven is in de quick scan wel nagegaan of en zo ja hoe bestuurskrachtig de gemeente deze oppakt of kan gaan oppakken.

¹ De uitkomsten zijn beschreven in het bestuurskrachtprofiel van de gemeente Bergambacht (d.d. 4 mei 2005). De aanbevelingen zijn beschreven in de begeleidende brief d.d. 22 april 2005.

Deze doelstelling betekent niet dat er een nieuwe bestuurskrachtmeting is uitgevoerd. De quick scan is gebaseerd op de opgaven van de gemeenten zoals die bij de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 zijn bepaald in het opgavenprofiel². Ook wordt de bestuurskracht aan de hand van de normen en criteria niet opnieuw bepaald. De opgaven zijn, indien nodig, wel geactualiseerd voor wat betreft de voortgang, nieuwe ontwikkelingen en ambities.

Werkwijze

Wij zijn nagegaan welke ontwikkelingen er zijn geweest in de opgaven en de bestuurskracht sinds de bestuurskrachtmeting. Verder hebben wij onderzocht welke opgaven er sindsdien zijn bij gekomen en hoe bestuurskrachtig de gemeente deze aanpakt. Ten slotte hebben wij gekeken naar de nieuwe ontwikkelingen die op alle gemeenten afkomen en bezien of de gemeentelijke bestuurskracht het vertrouwen geeft dat zij hiermee goed kan omgaan.

Een uitgebreidere verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage 1.

Hetzelfde normenkader

De in de quick scan gehanteerde definitie van bestuurskracht is dezelfde als in de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 en luidt: 'de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, en dergelijke) haar opgaven realiseert.' Daarbij is het uitgangspunt dat elke gemeente wordt beoordeeld in het licht van haar eigen opgaven. Ook het normenkader, de meetlat waarlangs het gemeentelijke functioneren wordt gelegd, is hetzelfde als tijdens de bestuurskrachtmeting. Dit normenkader is opgenomen in bijlage 2.

Opzet van de rapportage

De opzet van de rapportage is anders dan in de bestuurskrachtmeting. In de quick scan wordt de kwaliteitsmatrix uit het bestuurskrachtprofiel niet opnieuw volledig ingevuld. De quick scan is daarvoor te beperkt. De voorliggende rapportage is opgebouwd aan de hand van de acht begrippen waarin het normenkader voor bestuurskracht is ingedeeld:

- Interactiviteit
- Betrouwbaarheid
- Consistentie
- Democratische legitimering
- Proactiviteit
- Slagvaardigheid

² De opgaven van de gemeente zijn beschreven in het Opgavenprofiel van de gemeente Bergambacht (d.d. 25 januari 2005).

- Transparantie
- Zelfstandigheid.

Deze begrippen staan centraal in de hoofdstukken 2 tot en met 9. In deze hoofdstukken bezien wij hoe de gemeentelijke bestuurskracht zich heeft ontwikkeld op deze gebieden. In hoofdstuk 10 staat onze conclusie beschreven aan de hand van de verschillende gemeentelijke rollen uit de kwaliteitsmatrix. Omdat wij een quick scan hebben uitgevoerd, geven wij geen beoordeling (in termen van voldoende, matig of onvoldoende) over de velden van deze matrix. Er wordt daarmee ook geen overallconclusie over de gemeentelijke bestuurskracht gegeven. Dat zou onvoldoende recht doen aan de nuances in de verschillende rollen.

In bijlage 1 wordt de werkwijze van de quick scan uiteengezet. Bijlage 2 bevat het normenkader voor bestuurskracht. Bijlage 3 bevat de namen van de door ons bevroegde bestuurders en medewerkers van de gemeente Bergambacht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 10 beoordelen en waarderen wij de ontwikkeling van de bestuurskracht van Bergambacht ten aanzien van de verschillende rollen die de gemeente vervult. Hierbij baseren wij ons op de constatering en feiten zoals die worden beschreven in de hoofdstukken 2 tot en met 9. Hierdoor is het ook mogelijk om eerst hoofdstuk 10 te lezen en de hoofdstukken daarvoor als bijlagen voor de feitelijke onderbouwing te beschouwen.

2 Interactiviteit

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over interactiviteit het volgende aan.

Bij interactiviteit gaat het om de bereikbaarheid en zichtbaarheid van het gemeentebestuur en ambtelijk apparaat voor de lokale samenleving. De gemeente komt in contact met betrokkenen en wisselt met hen informatie uit. Een bestuurskrachtige gemeente is toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar voor burgers.

Bestuurskracht 2004-2005

Met het oog op *interactiviteit* werden in de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 de volgende constatering en positieve punten van bestuurskracht van de gemeente Bergambacht beschreven:

- De gemeente betreft maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers bij de totstandkoming van beleid; inspraak en overleg zijn veelal regulier, interactieve beleidsvorming is beperkt toegepast.
- Bergambacht is ambtelijk en bestuurlijk betrokken bij regionale beleidsvorming en geeft in voldoende mate sturing aan taken die door een centrumgemeente worden uitgevoerd. Dit laatste gebeurt via regelmatig bestuurlijk overleg en aan de hand van (kwartaal)rapportages en jaarverslagen.

In 2004-2005 noemden wij de volgende versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht:

- Bij enkele onderwerpen verloopt de afstemming van beleid moeizaam. Dat zijn met name strategische onderwerpen binnen de K5-samenwerking; woningbouwbeleid en op economisch terrein de gezamenlijke uitvoering (ROM-K).

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Het versterken van de betrokkenheid van inwoners van Bergambacht en andere belanghebbenden bij beleidsvoorbereiding, werd in het collegewerkprogramma 2006-2010 als belangrijke opgave gesteld. Het betrekken van burgers bij de voorbereiding en uitwerking van plannen, binnen van tevoren duidelijk geformuleerde randvoorwaarden, is voor het college één van de belangrijkste middelen om de burgers meer te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming. Daarnaast zijn er bewonersbijeenkomsten georganiseerd, om een 'gedegen contact' tussen inwoners en gemeentebestuur tot stand te brengen en te houden. Uitgangspunten hierbij zijn uitwisselen van informatie en meedenken. Deze burgerparticipatie kan volgens het college alleen slagen als de communicatie vanuit de gemeente adequaat en up-to-date wordt verstrekt.

Dat gebeurt via de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad 'Het Kontakt', publicatieborden, de gemeentelijke website en het uitnodigen van doelgroepen als er sprake is van thema's of (directe) belangen.

Interactiviteit is niet vrijblijvend, maar ingekaderd binnen randvoorwaarden. De gemeente geeft aan, via door de raad vastgestelde kadernota's, wat de 'vrije' ruimte is. Dit is geen waardeoordeel, maar een constatering. Wij stellen vast dat er inhoud wordt gegeven aan de kaderstellende rol van de raad, en wij komen hierop terug in het hoofdstuk over democratische legitimering (hoofdstuk 5).

De notitie Burgerparticipatie is op 7 juni 2007 besproken in de openbare vergadering van de commissie Algemeen Bestuur waarbij afgesproken is dat deze notitie gebruikt gaat worden als bouwsteennotitie voor verder te ontwikkelen beleid. Deze notitie is een uitwerking van wat er in het collegewerkprogramma is vastgelegd. Een andere aanleiding om deze notitie op te stellen was de vaststelling van het visiedocument Bergambacht, begin 2006. In dat visiedocument staat dat Bergambacht burgerparticipatie hoog in het vaandel heeft staan en dat Bergambacht de dienstverlening aan de burgers als één van de meest essentiële taken beschouwt.

Het doel van burgerparticipatie kan zijn:

- vergroten van de kwaliteit van beleid
- creëren of versterken van draagvlak voor een plan of beslissing
- de burger tot bondgenoot maken
- het imago van de gemeente versterken.

Bij burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid denkt Bergambacht aan de volgende mogelijkheden:

- spreekrecht (in raad en raadscommissies)
- burgerinitiatief
- burgerparticipatie in raadscommissies (burgerleden)
- inspraak(verordening)
- interactieve beleidsvorming
- vergaderen in een dorpskern
- bezoeken van dorpskernen
- uitnodigen van organisaties
- meldpunt Woonomgeving
- babbelbox
- dorps/kernraad/dorpsplatform.

Voordat nieuwe instrumenten worden vormgegeven, zouden eerst de onderlinge relaties tussen deze verschillende vormen van participatie in kaart gebracht moeten worden, aldus de notitie.

De notitie eindigt met de volgende beslis-/actiepunten:

- In het seniorenconvent³ zullen naar aanleiding van de notitie het doel en de middelen met betrekking tot burgerparticipatie vastgesteld moeten worden.
- Vervolgens dient per vorm/middel bekeken te worden hoe een en ander georganiseerd of geïmplementeerd moet/kan worden. Een aantal middelen wordt al toegepast in Bergambacht (o.a. informatieavonden, interactieve beleidsvorming, inspraak in de commissie- en raadsvergadering). Bekeken moet worden hoe dit gebeurt en of dit voor verbetering vatbaar is.
- De invulling van de rol van de afdeling Communicatie.

Interactiviteit en burgerparticipatie hebben in de kern Ammerstol geleid tot een vernieuwd bibliotheekfiliaal. Via een structurele subsidie draagt de gemeente bij aan het onderhoud van de accommodatie. Daarnaast is de jongerenruimte gerenoveerd en zijn er speelvoorzieningen aangebracht. De voetbalvelden onderhoudt de gemeente zelf. Voor het dagelijkse kleine onderhoud verstrekt de gemeente een beperkte bijdrage. Het voormalige Groene Kruisgebouw doet nu dienst als steunpunt, onder andere voor de uitvoering van de Wmo.

In Berkenwoude, waar al veel voorzieningen verdwenen waren, is een publieksavond gehouden over hoe de leefbaarheid behouden en verbeterd kan worden. Dat heeft geleid tot vernieuwing van het cultureel centrum en ontmoetingsplekken voor ouderen en voor jongeren. Al deze voorzieningen zijn in één gebouw ondergebracht.

Samen met bewoners werden ideeën ingebracht en uitgewerkt, binnen vastgestelde financiële kaders. Raadsleden woonden vaak als belangstellenden de avonden bij.

Op deze interactieve wijze zijn ook de plannen voor nieuwe woningbouw tot stand gekomen. Dat gebeurde met bewoners en woningcorporaties QuaWonen en Beter Wonen (Ammerstol).

Ook het gemeentelijke jeugdbeleid is op interactieve wijze tot stand gekomen. Eind juni 2008 besluit de raad over de financiële middelen hiervoor.

³ Het seniorenconvent in de gemeente Bergambacht is een informeel overleg tussen de burgemeester met de fractievoorzitters van de politieke partijen. Er wordt vergaderd over actuele (beleids)onderwerpen, maar er vindt geen besluitvorming plaats. De vergaderingen gebeuren achter gesloten deuren. De notitie Burgerparticipatie is besproken in de openbare vergadering van de commissie Algemeen Bestuur.

(Digitale) toegankelijkheid en dienstverlening

Bergambacht werkt aan versterking van haar (digitale) dienstverlening. De website met digitale producten, die tijdens onze quick scan in de lucht was, was gerangschikt op plaats 182 in de ranglijst van websites van gemeenten tot 25.000 inwoners en op plaats 376 overall (stand 26 juni 2008 op www.advies.overheid.nl). Dit is geen goede score. Echter, op 25 juni is de site vernieuwd. Deze nieuwe website is gerangschikt op plaats 247 in de ranglijst van websites van alle gemeenten (stand per 17 juli 2008). Op het moment van het opstellen van deze rapportage werd het jaaronderzoek van de Overheid.nl Monitor uitgevoerd. De Continue Monitor was daarom gesloten en mutatievoorstellen konden niet meer worden ingediend. Daarom is er geen stand van zaken te geven over de positie in de ranglijst voor gemeenten tot 25.000 inwoners.

Vanwege de extra druk op de afdeling communicatie door ontwikkelingen op het gebied van digitale dienstverlening en voor extra ondersteuning bij de grote projecten van de gemeente, is de afdeling communicatie onlangs tijdelijk met 0,5 fte uitgebreid.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

De gemeente heeft volgens ons haar sterke punten van bestuurskracht voor wat betreft de interactiviteit sinds 2004-2005 behouden. Hierbij moet worden aangetekend, dat wij tijdens de quick scan het maatschappelijk middenveld niet hebben gesproken.

Betrekken van inwoners bij (voorgenomen) beleid

Zoals aangegeven hanteert de gemeente Bergambacht een interactieve werkwijze, al of niet binnen door de raad vastgestelde kaders. Er wordt vooralsnog niet gekozen voor een eenduidige aanpak: per situatie wordt bekeken of de raad eerst de kaders vaststelt (bijvoorbeeld in geval van de structuurvisie) of dat eerst de inwoners aan zet zijn. De gemeente heeft hierover nog geen beleidslijn vastgelegd. In de praktijk komt het er op neer dat bij politieke gevoelige onderwerpen of bij onderwerpen waarbij meerdere overheden of samenwerkingspartners (bv. K5) betrokken zijn, de raad eerst de kaders vaststelt alvorens een verdere interactieve werkwijze gevolgd wordt.

Er is een Wmo-platform in de fase van oprichting. Daarbij heeft de gemeente voor een brede opzet gekozen. In dit platform zijn alle mensen die gebruik maken van de Wmo vertegenwoordigd. Belangenverenigingen, ouderenbonden, mantelzorgers en jeugdorganisaties doen mee. In september 2007 is de eerste oproep gedaan om deel te nemen aan dit platform, dat dezelfde status krijgt als een Wmo-raad in andere gemeenten. Besluitvorming door het college over het convenant wordt deze zomer verwacht.

In algemene zin communiceert de gemeente via haar website en een wekelijkse publicatie in de huis-aan-huiskrant ('Het Kontakt'). Verder kent de gemeente reguliere overleggen met tal van instellingen en organisaties.

(Digitale) toegankelijkheid en dienstverlening

Momenteel is er naast het fysieke Wmo-loket ook een digitaal loket voor de uitvoering van deze wet. Bergambacht werkt aan versterking van haar (digitale) dienstverlening. Zoals reeds aangegeven is tijdens onze onderzoeksperiode een nieuwe website in de lucht gegaan.

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat de participatie van burgers en belanghebbenden bij de vormgeving van beleid is verbeterd.

3 Betrouwbaarheid

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over betrouwbaarheid het volgende aan.

De gemeente dient in haar functioneren betrouwbaarheid te tonen. De gemeente voert haar opgaven objectief, controleerbaar, openbaar, tijdig, integer en juridisch juist uit. Zij voldoet aan de wet- en regelgeving.

Bestuurskracht 2004-2005

Op het gebied van *betrouwbaarheid* werden in de bestuurskrachtmeting de volgende constatering en sterke punten van bestuurskracht van Bergambacht benoemd:

- De gemeente beschikt voor het merendeel van haar opgaven over actueel beleid, of nieuw beleid is onlangs of bijna vastgesteld.
- Actualisering van het subsidiebeleid (1998) en het accommodatiebeleid (1989) hebben nog geen prioriteit gekregen. Dit leidt overigens niet tot achterstanden in het accommodatiebeheer. Vergunningverlening en handhaving zijn nog niet op niveau, maar er wordt duidelijk gewerkt aan de versterking van deze functies. Daarbij is Bergambacht ten dele afhankelijk van derden (ISMH en K5).
- Wel is een probleem dat de overdracht van dossiers van de gemeenten naar LOK-5 niet goed is verlopen; dit is de centrumgemeente echter niet aan te rekenen.
- Op het terrein van burgerzaken ervaart de gemeente de schaal van de organisatie als knelpunt bij het voldoen aan de regels voor functiescheiding. De verbeterpunten uit de laatste GBA-audit zijn opgepakt. Van een nieuwe audit verwacht men geen problemen.
- Bij de uitvoering van de ondersteunende functies zijn geen bijzondere vraagstukken geconstateerd. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, worden de taken tijdig en adequaat uitgevoerd.

Ter versterking van bestuurskracht van de gemeente Bergambacht zijn bij dit criterium geen versterkingspunten benoemd.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

In het 'Plan van aanpak voor versterkingspunten' van de gemeente Bergambacht om haar bestuurskracht te versterken, zijn geen actiepunten opgenomen die een directe relatie hebben met het begrip betrouwbaarheid. Dit kan er in onze ogen mee te maken hebben dat wij in 2004-2005 op dit punt geen (nadrukkelijke) aanbevelingen hebben geformuleerd. Wij constateren echter wel dat de gemeente actief is geweest met het aanpakken van de verschillende constatering. Dit werken wij hieronder verder uit.

Versterkingspunt achterstanden

De gemeente is bij de meting van 2005 gekwalificeerd als een 'doe-gemeente'. De slagvaardigheid is groot, maar heeft als risico dat er minder aandacht is voor de formele kant van het gemeentelijk handelen. Die constatering heeft ertoe geleid dat de gemeente Bergambacht een structuurvisie heeft opgesteld, waarin reeds in gang gezet beleid geformaliseerd wordt. Finale besluitvorming over deze structuurvisie vindt najaar 2008 plaats. De raad heeft in juli 2008 het ontwerpstructuurplan vastgesteld.

Wij constateerden eerder dat interactief werken 'gebonden' is aan de kaders die de raad heeft vastgesteld. In 2004 is de kadernota Wonen vastgesteld. Daarna is nog een aantal documenten vastgesteld, zoals het visiedocument, waarin ook kaderstellende uitspraken zijn gedaan over wonen en volkshuisvesting.

De gemeente Bergambacht heeft een achterstand in de actualiteit van de bestemmingsplannen. Die achterstand wordt momenteel ingelopen. Van de tien vigerende bestemmingsplannen zijn er vier ouder dan tien jaar. Het oudste bestemmingsplan dateert van 1988. Twee bestemmingsplannen worden op dit moment vervangen door het bestemmingsplan Buitengebied (en het bestemmingsplan Natuuropgave Veenweidepact), dat in september 2008 ter visie gaat. De andere acht bestemmingsplannen worden opgenomen in één bestemmingsplan Kernen. Na de vaststelling van de structuurvisie door de gemeenteraad (eind 2008) zal dit bestemmingsplan worden voorbereid. De start daarvan stond gepland voor het laatste kwartaal van 2008, en wordt naar verwachting doorgeschoven naar het eerste kwartaal van 2009. In de reserve 'bestemmingsplannen' zijn hiervoor middelen beschikbaar.

Vergunningverlening en handhaving

De vergunningverlening in het kader van bouw en verbouw wordt bijgehouden in de verplichte registers en nu nog handmatig ingepland. Er wordt maandelijks gerapporteerd en er zijn ons geen overschrijdingen bekend.

Op het gebied van handhaving is regionaal een slag gemaakt door het in K5-verband vaststellen van een handhavingsbeleid voor bouwen(2005). De gemeente Bergambacht geeft aan dat de capaciteit van de formatie onder druk staat. Dat betekent dat voornamelijk bij nieuwe bouwprojecten actief gecontroleerd wordt en eventueel handhavend wordt opgetreden. Overige handhaving op het gebied van bouw- en woningtoezicht gebeurt volgens het zogeheten 'piep-systeem': pas na melding.

Vergunningverlening APV gebeurt door de afdeling Bedrijfsvoering. Handhaving in het kader van de APV gebeurt door de politie. De handhaving gebeurt niet proactief, maar op aangeven van de gemeente. Dit moet in perspectief worden gezien van de krappe formatie.

Bij de audit Drank- en Horecawet door de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) in 2006 werd geconstateerd dat de gemeente niet beschikte over een actueel vergunningenbestand. Bij de heraudit in 2007 is vastgesteld dat dit inmiddels wel het geval is. In het verlengde hiervan zijn er ook afspraken gemaakt over het laten uitvoeren van alcoholcontroles. Wanneer de gemeente vermoedt dat er tijdens een specifiek evenement sprake kan zijn van overmatig drankgebruik, kan de gemeente controles laten uitvoeren door de VWA. Daarnaast is extra aandacht besteed in het kader van het preventief jeugdbeleid aan dit onderwerp.

De gemeente heeft de mogelijkheid onderzocht voor de aanstelling van een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) om daardoor meer proactieve handhaving te realiseren. Besloten is om dit initiatief niet door te zetten.

De milieuvergunningverlening is uitbesteed aan de (ISMH-)Milieudienst. Dit is op orde. De gemeente geeft aan dat de Milieudienst hierin ook een slag heeft gemaakt.

Audit GBA

In 2006 is er een audit GBA geweest. Na een heraudit op onderdelen is de gemeente op alle onderdelen goed bevonden.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

Wij gaven hierboven al aan dat de gemeente Bergambacht als 'doe-gemeente' gekenmerkt kan worden. Bergambacht geeft aan dat er vooral hard gewerkt wordt om dingen voor elkaar te krijgen, te doen, en niet teveel 'papier' te produceren. Desalniettemin is er een inhaalslag gemaakt in het vastleggen van beleid en de uitvoering te plannen, te monitoren en te evalueren.

Wij hebben geen achterstanden geconstateerd op dit criterium. Zoals de gemeente aangeeft wordt veel gedaan in samenwerkingsverbanden als K5 en ISMH. Om een voorbeeld te noemen, momenteel vindt er in K5-verband⁴ een onderzoek naar drank- en drugsgebruik, en de preventie en bestrijding daarvan plaats. In oktober 2008 is dit afgerond.

In 2006 heeft de raad het visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)' vastgesteld. Dit visiedocument dient als onderlegger voor in de toekomst vast te stellen kaderstellende nota's en actualisaties van bestaande kaders.

⁴ In plaats van de gemeente Nederlek neemt de gemeente Gouda hieraan deel.

Zoals hiervoor aangegeven is in juli 2008 de ontwerpstructuurvisie 'Beleef Bergambacht' vastgesteld. Deze visie bouwt voort op en is een nadere uitwerking van de (deel)visie grondgebied uit 'De handen uit de mouwen (...)'. Deze ontwerpstructuurvisie voldoet aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Voor de verdere uitvoering en automatiseringsaspecten zoekt Bergambacht afstemming in K5-verband. Dit gebeurt in het EGEM-i-traject dat de gemeente doorloopt. Daarvoor is één adviseur werkzaam voor de K5-gemeenten.

Integriteit

De wil om te investeren in Bergambacht is groot. In latere hoofdstukken gaan wij dieper hierop in. Er wordt veel werk verricht door lokale aannemers. Omdat de gemeente er bewust voor gekozen heeft geen grondpositie te willen hebben, zijn de relaties met deze lokale ondernemers te vergelijken met die met projectontwikkelaars. De gemeente stelt de kaders, verleent de vergunningen en controleert de uitvoering. College en management zijn zich ervan bewust dat deze relaties, waarbij iedereen elkaar kent, druk kunnen uitoefenen op het zakelijk en professioneel handelen. In het kader van het gemeentelijke integriteitsbeleid (zie hoofdstuk 10) worden integriteitsrisico's aan de orde gesteld en afspraken (hernieuwd) vastgelegd. Wij beschikken niet over overzichten van systematische controle en monitoring.

Resumé

In de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 zijn geen versterkingspunten aangegeven. Wij constateren dat de gemeente meer dan voorheen de basis van het gemeentelijk handelen heeft vastgelegd in beleidsdocumenten. Geconstateerde achterstanden zijn inmiddels ingelopen of de actualisatie daarvan is gepland. Daarmee is de betrouwbaarheid van de gemeente toegenomen.

4 Consistentie

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over consistentie het volgende aan.

Een bestuurskrachtige gemeente formuleert haar beleid eenduidig en integraal en handelt daarnaar. De gemeente bewaakt de integraliteit van beleid door beleid zowel intern (tussen verschillende beleidsterreinen) als extern (tussen lokaal beleid en beleid voortvloeiend uit samenwerking) af te stemmen.

Bestuurskracht 2004-2005

In 2004-2005 werden bij de bestuurskrachtmeting van Bergambacht de volgende constatering gedaan:

- Bergambacht voert de centrumfunctie voor de onderwijstaken uit. Belangrijke resultaten zijn de inhaalslag voor de leerplichttaken en geleidelijke totstandkoming van beleidsafstemming.
- Maatschappelijke partners zijn in de regel positief over LOK-5. Zij constateren dat de continuïteit en deskundigheid zijn versterkt. Ook de SGB0-evaluatie (tweemeting) is positief over de samenwerking op dit terrein.

In 2004-2005 noemden wij op het gebied van *consistentie* de volgende versterkingspunten en aandachtspunten van bestuurskracht:

- De gemeente Bergambacht heeft ook geen eigen visie over de positie in de samenwerking vastgelegd.
- De K5-gemeenten hebben (nog) geen gezamenlijke visie op onderwerpen die van strategisch belang zijn. Waar dit wel het geval is, onderschrijven de gemeenten de consequenties daarvan niet geheel op dezelfde manier.
- Voor onderdelen van het economisch beleid ontbreekt een beleidskader.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Een wezenlijk deel van de aspecten van consistentie die wij in dit hoofdstuk behandelen, heeft eveneens betrekking op andere hoofdstukken. Specifiek doelen wij hier op de samenwerking en positie van de gemeente Bergambacht in de gemeenschappelijke regeling K5. Andere aspecten, zoals het hebben van een visie (en daarvan afgeleid beleid) op de positie van de gemeente komt aan de orde in hoofdstuk 8 over transparantie. De samenwerkingsverbanden komen aan de orde in hoofdstuk 9 over zelfstandigheid. In dit hoofdstuk gaan wij in op de integraliteit van beleid.

Integraliteit en afstemming tussen beleid

Wij constateren dat er sinds de bestuurskrachtmeting in 2005 een groot aantal beleidstukken is vastgesteld. Naast een aantal kadernota's ook veel uitvoerende beleidsstukken, die zijn gebaseerd op eerdere kaderstellende besluitvorming.

Wanneer wij een aantal beleidsnota's bestuderen, constateren wij dat daarbinnen relaties worden gelegd met andere beleidsterreinen. Zo gaat het 4-jarig beleidsplan Wmo (2007) nadrukkelijk in op beleid op het gebied van ouderen, jeugd, volkshuisvesting, gezondheid en vrijwilligerswerk. Kadernota's zijn wet- en regelgeving Wmo, het visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)' en het collegewerkprogramma.

Om de invoering van de Wmo goed te laten verlopen, heeft de gemeente Bergambacht gekozen voor een geleidelijke opzet. Zaken die als eerste zijn geregeld, zijn onder andere de hulp bij het huishouden, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en de verstrekking van rolstoelen.

In (de lokale uitwerking van) het Pact van Savelberg worden verbanden gelegd tussen beleid en initiatieven op het gebied van wonen, welzijn en zorg. In de gemeente Bergambacht is een aantal zogeheten levensloopbestendige woningen gerealiseerd in de vorm van appartementen.

Voor de (her)inrichting van het kernwinkelgebied van Bergambacht is een duidelijke ruimtelijke afbakening gemaakt, in de vorm van routing, straatmeubilair, blauwe parkeerzone, het onderhoudsniveau van het openbaar gebied en door de bewuste keuze om ondergrondse parkeervoorzieningen in het kernwinkelgebied te maken. Door deze samenhang beoogt de gemeente om een herkenbare en bereikbare winkelvoorziening te creëren in de kern Bergambacht met een subregionale uitstraling.

In 2006 is het GRP vastgesteld, tezamen met het stedelijke waterplan (K5). De uitvoering van het GRP wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan het onderhoudsplan voor de wegen.

In 2007 heeft de Strategiegroep Veenweidepact een strategie opgesteld voor behoud en ontwikkeling van het veenweidegebied van de Krimpenerwaard. Deze strategie heeft grote (economische) gevolgen voor met name de agrarisch ondernemers in dit gebied. Om de creativiteit en het vernieuwend ondernemerschap te stimuleren, die passen bij de identiteit en de mogelijkheden van het gebied, is een Lokale Groep opgezet, bestaande uit (vertegenwoordigers van) ondernemers en beleidsmedewerkers van de K5-gemeenten. Deze groep heeft een visie 'Vernieuwend Ondernemerschap in de Krimpenerwaard' opgesteld. Op het moment van het opstellen van deze rapportage bevond deze visie zich nog in een conceptfase.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

Op basis van de constatering hierboven, concluderen wij dat de gemeente Bergambacht consistent werkt. Maar wij zien een aantal risico's, dat het consistent werken zou kunnen bemoeilijken.

Bergambacht stelt veel beleid op in samenwerking met K5 of ISMH. Niet altijd is in dergelijke nota's te zien wat de 'couleur locale' is. Wanneer er meerdere, vooral ook lokale, partijen betrokken zijn bij het beleid, is het belangrijk - zeker ook vanuit het criterium consistentie - om het beleid goed af te stemmen op de lokale situatie.

De gemeente Bergambacht is van mening dat de lokale beleidskleur voldoende tot uitdrukking komt, door eerst zelf strategische kadernota's vast te stellen en deze als input in te brengen in bovenlokale strategisch beleid, maar is zich wel bewust van de verschillen tussen de deelnemende gemeenten. Voor Bergambacht dragen deze samenwerkingsverbanden eerder bij tot consistentie en transparantie, dan dat ze er afbreuk aan doen. Zie verder ook het hoofdstuk over zelfstandigheid.

Bergambacht wil zich ontwikkelen naar een regiegemeente: niet meer alles zelf willen en kunnen doen, maar ervoor zorgen dat het gebeurt binnen de vastgestelde kaders.

Het vaststellen van kaders is een sterk punt van Bergambacht: het draagt bij tot consistentie omdat men weet wat men van de gemeente kan verwachten. Een samenhangend concept van wat regievoering inhoudt, is nog niet ontwikkeld en vastgelegd. Het visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)' zegt hierover weliswaar:

“Bergambacht moet een zelfstandige en bestuurlijk levensvatbare gemeente zijn die met andere gemeenten samenwerkt indien dit om organisatorische, financiële of kwalitatieve redenen van belang is voor de lokale samenleving. De samenwerking tussen de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard dient hierbij een belangrijke plaats in te nemen. Het Bergambachtse gemeentebestuur moet openstaan voor signalen vanuit de samenleving en daarop inspelen via een gestructureerd overleg met het maatschappelijk middenveld. Bergambacht moet tevens een gemeente zijn waar burgerparticipatie en informatievoorziening een belangrijke plaats innemen en de dienstverlening als primaire taak wordt gezien, de handhaving consistent wordt uitgevoerd, de besluitvorming transparant is en waar een duidelijke afbakening is tussen de taken van raad en college en waar doelmatigheid en rechtmatigheid als belangrijke peilers van bestuur worden ervaren.”

Dit geeft nog geen uitsluitel over hóe de gemeente dit aanstuurt. College en management geven wel aan dat dit gebeurt op basis van 'gezond verstand': wat hebben wij, wat zijn de ontwikkelingen en wat moeten wij doen? Het college geeft aan dat zij in de vastgestelde visies en kadernota's een leidraad vindt als het gaat om de visie op regie en processturing. In de kaderstellende startnotities worden de processen vastgelegd, maar zoals geconstateerd, niet op basis van een visie op regie of processturing.

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat de gemeente Bergambacht nadrukkelijk de eigen positie in de bovenlokale samenwerking heeft bepaald in het visiedocument op de toekomst. Dit komt de consistentie ten goede

5 Democratische legitimering

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over democratische legitimering het volgende aan.

Bij democratische legitimering gaat het om de betrokkenheid van de verschillende bestuursorganen bij besluitvorming en het gemeentelijk handelen. Het gaat hierbij om de betrokkenheid bij zowel de eigen gemeentelijke besluitvorming als de besluitvorming in samenwerkingsverbanden. Daarnaast gaat het hierbij om de regie van het college van B en W over het ambtelijk apparaat.

Bestuurskracht 2004-2005

Met betrekking tot de *democratische legitimering* in de gemeente Bergambacht werden in de bestuurskrachtmeting de volgende constatering en positieve punten van bestuurskracht genoemd:

- Het college is actief betrokken en overlegt regelmatig met betrokken partijen. Het contact verloopt op bestuurlijk en ambtelijk niveau goed en is laagdrempelig en vaak informeel. In de professionaliteit van het collegeoptreden ervaart men een verbetering.
- De wijze waarop in deze situaties (als de capaciteit niet toereikend is en externe inhuur of prioriteitstelling noodzakelijk is) prioriteiten worden gesteld is helder en democratisch gelegitimeerd.

Voor Bergambacht werden de volgende versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor het versterken van de bestuurskracht genoemd:

- Door het gebrek aan gezamenlijke visie heeft de gemeente(raad) weinig houvast om keuzes en prioriteiten af te kunnen wegen.
- De gemeenten hebben nog weinig voortgang gegeven aan het nader definiëren van een kaderstellende rol van de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben de vrijheid niet mee te doen in (delen) van de samenwerking. Dit kan afbreuk doen aan slagvaardigheid en de eenheid van de samenwerking. Er is een kans dat lokale belangen prevaleren boven regionale belangen.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Wij hebben eerder, onder andere nadrukkelijk bij het hoofdstuk over interactiviteit aangegeven, dat de gemeente, niet vrijblijvend, bewoners en andere belanghebbenden betreft bij het beleidsproces, op basis van duidelijk door de raad vastgestelde kaders. Wij constateren dat dit inhoud geeft aan de kaderstellende rol van de raad. Het adagium 'u vraagt, wij draaien' geldt niet in de gemeente Bergambacht. Door deze kaderstelling is er ruimte voor het college in de uitvoering.

In 2006 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van het in 2004 ingevoerde organisatiemodel⁵. Ten aanzien van bestuurlijke aansturing wordt opgemerkt:

- Het bestuur stuurt op hoofdlijnen op basis van een visie. Het bestuur richt zich op de bestuurlijke, strategische beleidsontwikkeling en werkt zodanig met de ambtelijke organisatie samen, dat dit beleid wordt vertaald in concrete beleidsdoelstellingen die als leidraad dienen voor de ambtelijke uitvoering.
- De verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie dienen ten opzichte van elkaar goed te zijn afgebakend. De gemeenteraad stelt de kaders. Het college heeft hierbij een voorbereidende taak. Daarnaast bestuurt het college en de ambtelijke organisatie voort uit. Elk heeft hierbij zijn of haar eigen domein (verantwoordelijkheidsgebied). Bestuurlijk wordt de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering gerespecteerd, terwijl ambtelijk wordt onderkend dat wat bestuurlijk/maatschappelijk relevant is voorrang geniet.
- Om het bestuurlijk vastgestelde beleid te kunnen realiseren, worden er eisen gesteld aan de ambtelijke organisatie. Een bedrijfsmatige, integrale en klantgerichte manier van werken is hierbij het uitgangspunt. Verder worden via mandatering de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie gelegd. Daar staat tegenover dat het management en het bestuur periodiek worden geïnformeerd via rapportages of de gestelde doelen met de beschikbare middelen zijn gerealiseerd.

In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat er aandacht moet zijn en blijven voor de rollenscheiding tussen bestuur en management. Dit dient zowel inhoudelijk te gebeuren, in planning en prioriteitstelling, als ook in gedrag. Daarnaast zouden instrumenten ontwikkeld moeten worden om te komen tot integraliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De evaluatie gaat verder in op het versterken van de planning & controlcyclus en de periodieke verantwoording aan college en raad.

⁵ De evaluatie 'Een tussentijdse blik' vormde aanleiding om de organisatie verder te comprimeren, door het samenvoegen van de middenafdelingen. Los daarvan de volgende constatering. Een 'zuiver' directiemodel kenmerkt zich door een kanteling van een indeling op basis van beleidsterreinen naar een indeling in burgergerichte werkprocessen. In Bergambacht is er feitelijk sprake van een 'verkapt' sectorenmodel. Voordeel van dit niet-gekantelde model is dat het niet dermate ingrijpend is, dat de kwaliteit van de dienstverlening er onder kan lijden (zie ook H. Aardema in Overheidsmanagement 2/2005).

Planning en control

Het beleids- en beheerinstrumentarium van de gemeente Bergambacht bestaat uit de volgende onderdelen:

- kadernota
- begroting
- najaarsnota
- jaarrekening.

Voor het begrotingsjaar 2007 zijn die op tijd en volledig aangeboden aan de raad. De raad heeft ook tijdig hierover besloten. De accountant constateert dat de jaarrekening 2007 voldoet aan de bepalingen die opgenomen zijn in het BBV.

Naast deze 'formele' cyclus, die besluitvorming vereist, wordt er periodiek gerapporteerd aan management en college.

Op 22 januari 2008 is het uitvoeringsplan 2008 door het college vastgesteld. Belangrijkste doel van het uitvoeringsplan is om grip te krijgen op de planning van met name de projecten. Daarnaast biedt het uitvoeringsplan inzicht in de inzet van de ambtelijke capaciteit en in het verlengde daarvan de prioriteitstelling.

Vastgesteld is dat de projectenplanning 'hard' is. Genoemde projecten moeten worden gerealiseerd binnen de opgestelde planning. Mocht onverhoopt blijken dat de planning niet kan worden gehaald, dan wordt de desbetreffende portefeuillehouder per direct op de hoogte gesteld. Dat betekent dat in de rapportages over het uitvoeringsplan geen verrassingen horen te staan.

Kwaliteit Collegeadviezen

De collegeadviezen worden opgesteld aan de hand van een format, dat er voor moet zorgen dat alle relevante aspecten in het advies worden opgenomen dan wel waar rekening mee gehouden moet worden tijdens het opstellen van het advies. Dat geldt ook voor de raadsvoorstellen, zij het dat die momenteel worden aangepast ('strakker' gemaakt). Deze formats zijn samen met de andere K5 gemeenten ontwikkeld.

Er vinden diverse controles plaats tijdens de procedure. Als er financiële implicaties zijn die niet zijn begroot, dient de afdeling Bedrijfsvoering betrokken te worden. Dat geldt ook voor de juridische deskundigheid, als er sprake is van juridische implicaties. Tot slot beoordeelt de directie de voorstellen, onder andere op volledigheid en integraliteit.

Om de kwaliteit van de voorstellen te verbeteren, maar ook van de brieven die de gemeente verstuurt, hebben de medewerkers schrijftrainingen gevolgd.

Kaderstellende rol gemeenteraad

De kaderstellende functie van de raad wordt naar onze waarneming goed ingevuld. Al eerder hebben wij geconstateerd dat interactief werken wordt begrensd door de door de raad vastgestelde kaders. Wij zijn van opvatting dat dit een kenmerk is van bestuurskracht. College en raad nemen hun verantwoordelijkheden en de raad geeft het college ruimte om het vastgestelde beleid uit te voeren.

De controlerende rol van de raad wordt mede vormgegeven door artikel 213a-onderzoeken en de rekenkamer die in K5-verband is ingesteld. De rekenkamer laat zich over te onderzoeken onderwerpen informeren door de raad en presenteert haar bevindingen rechtstreeks aan de raad.

Bergambacht heeft activiteiten ondernomen om het dualisme verder te versterken. Dit gebeurde onder andere door een nieuwe wijze van vergaderen door de raad. Per 1 oktober 2007 heeft Bergambacht één integrale raadscommissie, samengesteld uit de vroegere commissies Algemeen bestuur, Grondgebied en Samenleving. De voorzitter van de commissie wordt door de raad benoemd. Deze integrale raadscommissie vergadert iedere eerste dinsdag van de maand. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om op de derde dinsdag van de maand een informatieve raadsbijeenkomst te beleggen waarin er gelegenheid is om in gesprek te gaan met burgers, geïnformeerd te worden door externe partijen of om op werkbezoek te gaan.

Wij constateren aan de hand van agenda's van de raadsvergaderingen in de afgelopen maanden, dat er verhoudingsgewijs weinig nieuw beleid wordt vastgesteld. De agenda's bevatten veel 'beleidsuitvoerende' stukken, zoals verordeningen, begrotingswijzigingen en vrijstellingen bestemmingsplannen.

Dit is te verklaren uit het feit, dat veel kaderstellend beleid in de periode hieraan voorafgaand is vastgesteld. Het college werkt binnen deze kaders aan de uitvoering van dit beleid.

Ambtelijke bijstand

Raadsleden hebben recht op ambtelijke bijstand, conform de bepalingen in de verordening ambtelijke bijstand. Wanneer raadsleden ambtelijk medewerkers bevragen wordt dit, vaak zowel door raadsleden en ambtelijk medewerkers, teruggekoppeld met de portefeuillehouder.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

Naar de toekomst toe is het voor de gemeente Bergambacht zaak de planning en control verder te verbeteren en op orde te houden.

De toekomstvisie die de gemeente Bergambacht heeft vastgesteld is van belang bij het versterken van de bestuurskracht. Deze toekomstvisie dient als (algemeen) richtinggevend kader voor de gemeente. Het gaat daarbij om het bepalen van richting en het maken van keuzes, die het de raad in een later stadium ook weer makkelijker zou moeten maken om voor bepaalde zaken te kiezen en om bepaalde zaken af te wijzen.

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat er een heldere afbakening is van rollen, taken en bevoegdheden tussen raad en college. De vaststelling van een toekomstvisie op de gemeente Bergambacht heeft de sturingsmogelijkheden en daarmee de democratische legitimering versterkt.

6 Proactiviteit

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over proactiviteit het volgende aan.

Een proactieve gemeente toont een actieve, initiërende en stimulerende inzet. De gemeente peilt regelmatig de wensen en behoeften in de samenleving en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming. Ook is zij, indien nodig, in staat haar eigen plan te trekken.

Bestuurskracht 2004-2005

Over een *proactieve* houding van de gemeente Bergambacht constateerden wij in 2004-2005 het volgende:

- Voor een aantal belangrijke taakvelden waarbij andere partijen betrokken zijn, is de sturende rol van de gemeente beperkt. De rol van de gemeente is eerder stimulerend en faciliterend, dan regisserend.
- De gemeente ontwikkelt op deze taakvelden wel activiteiten, maar de beleidskaders bieden onvoldoende houvast voor een inhoudelijke en transparante sturing van andere partijen. Er zijn ook positieve voorbeelden wat betreft regievoering.
- De gemeente anticipeert op toekomstige ontwikkelingen in de financiële situatie. Een ambtelijke werkgroep inventariseert de mogelijkheden voor ombuigingen.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Wij hebben al vermeld dat de gemeente Bergambacht in de vorige bestuurskrachtmeting gekwalificeerd werd als een 'doe-gemeente'. Eén van de kenmerken daarvan is een proactieve houding.

Een goed voorbeeld hiervan is de actie die de gemeente heeft ondernomen om de daling van het voorzieningenniveau in de kern Berkenwoude te keren. Dit heeft geleid tot de bouw van nieuwe woningen en vernieuwing van het cultureel centrum. Investerings van de gemeente, onder andere in het onderhoud van sportvelden en –accommodaties, hebben geleid tot investeringen van de woonstichting in een woonzorgcomplex. Daardoor is een voorziening als de huisarts versterkt teruggekomen in Berkenwoude. De gemeente wil in Berkenwoude een zogeheten zorgbuurtsuper vestigen, waardoor de leefbaarheid een nieuwe impuls krijgt. Dit is opgenomen in de ontwerpstructuurvisie. Gemeente, woningcorporatie QuaWonen en Stichting Siloah voor gehandicaptenzorg werken hierin samen. Einde 2007 is een intentieverklaring ondertekend door de corporatie en Siloah. Het is de bedoeling dat de buurtsuper gerund gaat worden door vijf verstandelijk gehandicapten die naast of boven hun werk wonen. De dorpelingen kunnen hier voor hun dagelijkse boodschappen terecht.

Ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van het Pact van Savelberg (een levensloopbestendige regio Midden-Holland op basis van prestatieafspraken op het vlak van zorg, wonen en welzijn) merkt Bergambacht op dat deze doelstellingen niet nieuw waren voor de gemeente. Veel zaken die Bergambacht al in beweging had gezet, werden nu in een samenwerkingsverband gedaan. Het pact wordt dan ook niet als een keurslijf ervaren.

Bergambacht heeft ook initiatieven genomen binnen het Veenweidepact, dat tot doel heeft waardevolle cultuurlandschap en de daarbij behorende natuurwaarden te behouden en verder te ontwikkelen, om de lokale verbijzondering tot uitdrukking te brengen in de bestemmingsplannen voor het buitengebied die elke gemeente in de Krimpenerwaard opstelt of heeft opgesteld.

Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft de gemeente Bergambacht regelmatig contact en overleg met burgers, instellingen en organisaties. Tijdens deze bijeenkomsten worden wensen gepeild, knelpunten besproken en ideeën uitgewisseld.

Daarnaast onderneemt de gemeente specifieke activiteiten om de wensen en behoeften in de lokale samenleving te peilen. Recent is voor de derde keer een burgerpeiling gehouden door SGBO. De rapportage is op 1 juli 2008 aangeboden aan de integrale raadscommissie en staat geagendeerd voor de raadsvergadering van oktober 2008. Dan wordt ook een plan van aanpak gepresenteerd, naar aanleiding van de aanbevelingen.

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is dat de bewoners redelijk tevreden zijn over het wonen en leven in Bergambacht. De gemeentelijke dienstverlening wordt redelijk goed beoordeeld. En de mening van inwoners laat over veel onderwerpen een stijgende lijn van waardering zien⁶.

Een overgrote meerderheid (93%) van de respondenten beoordeelt het wonen en leven in de gemeente Bergambacht als goed tot uitstekend. Dit is een stijging ten opzichte van 1999 (83%) en 2004 (80%). Het beeld uit de woonkernen komt hiermee overeen. De bewoners geven aan dat zij zich betrokken voelen bij hun leefomgeving: een kwart voelt zich zeer betrokken en twee derde redelijk. Slechts 12 % geeft aan niet betrokken te zijn bij de woonkern. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- aandacht blijven schenken aan alledrie de kernen in de gemeente
- de inbreng van burgers gebruiken om specifieke verbeterpunten aan te brengen

⁶ 'Weet wat er leeft; Inwoners over Bergambacht. Derde burgerpeiling in gemeente Bergambacht', SGBO (Den Haag), 2008, p. 43.

- voldoende aanbod van starterswoningen
- aandacht voor onderhoud grijs en groen
- aanpakken overlast
- verbeteren van gemeentelijke communicatie (verbeteren opzet inloop- en informatieavonden, meldpunt woonomgeving, samenwerking K5, beantwoording brieven/nakomen van afspraken, opzet website).

Bergambacht heeft voortvarend de inrichting van het Wmo-loket ter hand genomen en heeft hierin naar eigen zeggen voorop gelopen. Specifiek geldt dit bij het opzetten van de huishoudelijke hulp en het opzeggen van de contracten met de tot dan toe bekende leveranciers. Bergambacht heeft de problemen rond de huishoudelijke hulp ook landelijk aangekaart. Tevens constateert zij dat de K5-gemeenten hierin onderling verschillen. Dat leidt ertoe dat Bergambacht zelf de verantwoordelijkheid neemt als het in samenwerkingsverband niet lukt.

Ten aanzien van de leerplichtproblematiek probeert de gemeente zo veel mogelijk vooraan in de keten te zitten, dus preventief te werk te gaan. Dat heeft ertoe geleid dat er geen afwijking (meer) is ten opzichte van de landelijke cijfers.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

De proactiviteit die de gemeente Bergambacht toont, gaat hand in hand met onze constatering over de interactiviteit in hoofdstuk 2 en de slagvaardigheid in hoofdstuk 7. De proactiviteit betreft het gemeentelijke functioneren ten aanzien van de lokale samenleving en lokale vraagstukken en opgaven.

De toekomstvisie voor de gemeente op de langere termijn ('De handen uit de mouwen met de voeten in 't veen. Bergambacht en zijn visie' - zie verder hoofdstuk 8), zorgt er ook voor dat de gemeente op een actieve manier kijkt naar wat er op ze afkomt aan trends en ontwikkelingen en in beeld brengt wat de consequenties hiervan zijn voor de gemeente. Deze toekomstvisie zal de proactieve houding van de gemeente verder kunnen versterken.

De proactiviteit van Bergambacht geldt ook ten aanzien van de regionale samenwerking. Daarin neemt de gemeente initiatieven, maar neemt de verantwoordelijkheid als het samenwerkingsverband remmend werkt door de zaken dan zelf te regelen.

Resumé

In de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 zijn geen versterkingspunten aangegeven. Wij constateren desalniettemin dat de proactiviteit is versterkt, mede door de vaststelling van een toekomstvisie voor de langere termijn en de gemeentelijke ontwerpstructuurvisie (juli 2008).

7 Slagvaardigheid

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over slagvaardigheid het volgende aan.

Slagvaardigheid betekent onder andere het creëren van draagvlak voor bestuur en beleid, het helder in beeld hebben van de consequenties van beleid, en het stellen van heldere prioriteiten in het geval de aanwezige financiële en/of personele middelen ontoereikend zijn.

Bestuurskracht 2004-2005

In de bestuurskrachtmeting 2004-2005 noemden wij bij de gemeente Bergambacht de volgende constatering en sterke punten van bestuurskracht voor wat betreft de *slagvaardigheid*:

- De beleidsmatige en operationele samenwerking in K5-verband verloopt meestal goed.
- Er is geen aparte bestuurslaag en de samenwerking is niet-dwingend; regie blijft in handen van de afzonderlijke gemeenten.
- Ieder operationeel thema heeft een centrumgemeente.
- De gemeente heeft de consequenties van haar beleid in beeld. Beleidsinitiatieven worden vertaald naar ambtelijke en financiële inzet. In de regel zijn de benodigde middelen voor realisatie van het beleid aanwezig.
- De gemeente is in staat bij de invulling van haar opgaven de medewerking van andere overheden (in het bijzonder de provincie) te krijgen. Voorbeelden zijn het Streekplan Oost, de ontsluiting van het uit te breiden bedrijventerrein en de gezamenlijke lobby van de K5-gemeenten ten behoeve van de N210.
- In regionaal verband (binnen de K5 en in ISMH-verband) worden bovenlokale vraagstukken afgestemd, gezamenlijk beleid komt tot stand en de gemeente zet zich actief in.
- In de Krimpenerwaard zijn centrumdiensten opgericht voor beleidsmatige en uitvoerende taken. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt, dat deze vorm van samenwerking de mogelijkheid biedt om de deskundigheid en robuustheid van de taakuitoefening te verbeteren.
- De uitvoering van werkzaamheden blijkt tot nog toe meer tijd te vragen dan voorzien. Aan het portefeuillehoudersoverleg is daarom een verzoek gedaan tot uitbreiding van uren.
- De gemeentelijke begroting is structureel sluitend. De reservepositie is verminderd, maar het weerstandsvermogen is toereikend. Het beheer en onderhoud zijn over de hele linie op orde en volledig financieel vertaald.

- De actuele initiatieven op het terrein van personeel, financiën en organisatie worden in de regel adequaat ingevuld. Het betreft de invoering van het directiemodel, het opstellen van een bedrijfsvoeringsconcept, het opstellen van een documentenstructuurplan en het ontwikkelen van de K5-samenwerking op ICT-gebied.
- Bergambacht beschikt over een instrumentarium voor de borging van de operationele taken die betrekking hebben op beheer en onderhoud (riolering, infrastructuur, groen en accommodaties). Voor deze beheer- en onderhoudstaken zijn de gewenste onderhoudsniveaus vastgelegd, er zijn meerjarenplanningen opgesteld die ook in financieel en personeel opzicht zijn doorvertaald en de feitelijke onderhoudssituatie wordt regelmatig geïnspecteerd.

Als versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen werden genoemd:

- De gemeenten hebben nog weinig voortgang gegeven aan het nader definiëren van een kaderstellende rol van de gemeenteraden. De gemeenteraden hebben de vrijheid niet mee te doen in (delen) van de samenwerking. Dit kan afbreuk doen aan slagvaardigheid en de eenheid van de samenwerking. Er is een kans dat lokale belangen prevaleren boven regionale belangen.
- Op onderdelen (met name onderwerpen die nieuw op de agenda zijn gekomen) is de capaciteit niet toereikend en is externe inhuur of prioriteitstelling noodzakelijk. Het gaat om de inhaalslag op het terrein van woningbouw, het uitvoeren van het Pact van Savelberg, digitalisering van nieuwe bestemmingsplannen, herijken van het subsidiebeleid en de gebouwennota, opstellen van een algemeen (organisatiebreed) beveiligingsplan, de versterking van de regierol op het vlak van integrale veiligheid.
- Voor een aantal belangrijke taakvelden waarbij andere partijen betrokken zijn, is de sturende rol van de gemeente beperkt. De rol van de gemeente is eerder stimulerend en faciliterend, dan regisserend.
- De gemeente ontwikkelt op deze taakvelden waarbij anderen betrokken zijn wel activiteiten, maar de beleidskaders bieden onvoldoende houvast voor een inhoudelijke en transparante sturing van andere partijen. Er zijn ook positieve voorbeelden wat betreft regievoering.
- Voor enkele taakvelden (gezondheidsbeleid, milieuprogramma) zijn beleidskaders aanwezig, maar is de feitelijke invulling van met name de middelen beperkt.
- Bij enkele onderwerpen verloopt de afstemming van beleid moeizaam. Dat zijn met name strategische onderwerpen binnen de K5-samenwerking; woningbouwbeleid en op economisch terrein de gezamenlijke uitvoering (ROM-K).

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Zoals in het hoofdstuk hiervoor al aangegeven, kenmerkt de gemeente Bergambacht zich als een 'doe-gemeente'. Het adagium 'eerst doen, dan denken' leek in het verleden meer van toepassing dan op dit moment. Met name door de kaderstelling door de raad, is er meer sturing gekomen in de daagkracht, wat de slagvaardigheid ten goede is gekomen.

Een aanzienlijk deel van de bouwplannen is inmiddels gerealiseerd. In Bergambacht zijn circa 220 wooneenheden gereed en verkeren circa 430 wooneenheden in de fase van aanbouw, voorbereiding of planvorming. In Berkenwoude zijn 37 eenheden gerealiseerd en 3 in Ammerstol. Daar worden in de periode 2009-2011 circa 106 eenheden opgeleverd.

Een deel van die bouwproductie is gerealiseerd in het kader van de realisatie van de doelstellingen van het Pact van Savelberg. In 2005 zijn het woonzorgcomplex Slothoven en appartementengebouw Slotzicht opgeleverd. De Arendshoeve wordt een zorghotel. Dit bevindt zich nog in de planfase.

Een aantal doelstellingen is nog niet gehaald. Voor Bergambacht is het de vraag of die gerealiseerd moeten worden binnen het Pact van Savelberg of binnen de Wmo.

Ten aanzien van de Wmo en de daaruit vloeiende opgaven is gekozen voor prioritering van lokale initiatieven. Volgens Bergambacht dekt de Wmo het merendeel van de doelstellingen van het Pact van Savelberg.

De lokale verkeersprojecten (verkeerscirculatieplan Hoofdstraat, reconstructie rondom cultureel centrum Berkenwoude en handhaving 30 kilometergebied) zijn gereed of nagenoeg gereed. Het belangrijkste knelpunt is de parkeerdruk. In de ontwerpstructuurvisie is opdracht gegeven om dit aan te pakken, maar niet ten koste van alles. De gemeente zet in op het realiseren van 6 tot 7 ondergrondse parkeervoorzieningen.

De gemeente Bergambacht had relatief veel overlast van jongeren. Om dit effectief te kunnen aanpakken, heeft de gemeente de inhuur van een jongerenwerker verruimd van 6 naar 18 uur per week. Met de Stichting Jeugd en Jongeren zijn doelstellingen geformuleerd en prestatieafspraken gemaakt. Daarnaast wordt er periodiek (per kwartaal) gerapporteerd aan het college en vindt er (minimaal) twee keer per jaar bestuurlijk overleg plaats. Mede ten gevolge hiervan is de overlast afgenomen.

Ook is er een nota jeugdbeleid vastgesteld. Eind juni 2008 heeft de raad een besluit genomen over de inzet van middelen hiervoor. De raad heeft zelf de prioriteiten vastgesteld.

De Krimpenerwaard heeft één brandweerorganisatie. Deze is qua geld en materieel nog niet op het peil conform de (concept)normen van het ministerie van BZK. In het kader van de regionalisering van de brandweer hebben de gemeenten in de Krimpenerwaard hun voorkeur uitgesproken voor de huidige brandweerorganisatie.

De gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie is op orde. Voor de coördinatie is 0,5 fte beschikbaar. Voor elke medewerker is per jaar 16 uur ingeruimd om deel te nemen aan oefeningen. Daarbovenop heeft elke procesverantwoordelijke in de rampenorganisatie nog 16 uur per jaar beschikbaar. Er wordt regelmatig geoefend en alle draaiboeken zijn op orde.

Begroting

Bergambacht probeert zaken zo snel mogelijk duidelijk te maken en op te nemen in haar begroting. De begroting 2008 tot en met 2010 is sluitend. 2011 laat een positief saldo zien van € 234.000. Ook het weerstandsvermogen is voldoende om risico's op te kunnen vangen. De reserve incidenteel nieuw beleid heeft een saldo van € 1,5 miljoen. De gemeente is er trots op dat er geen leningen zijn aangegaan: alles wordt met eigen middelen gefinancierd. Uit de begroting 2008 en de Kadernota 2009, die op 24 juni 2008 wordt behandeld in de raad, kan geconcludeerd worden dat er ruimte is voor nieuw beleid. Bij de vaststelling van de begroting 2009 zullen nadere voorstellen tot financiering van eventuele wensen van de raad worden gedaan.

Formatie

De formatieomvang van de gemeente Bergambacht bedraagt 40,2 fte, verdeeld over 49 medewerkers. Iets meer dan de helft (21,4 fte) is beleidsmatige capaciteit. Dat is deels te verklaren door het gegeven dat een groot aantal uitvoerende taken in K5-verband worden gerealiseerd. Daarnaast heeft de gemeente in de afgelopen tien tot vijftien jaar een bewust beleid gevoerd om veel uitvoerende taken uit te besteden. Voorbeelden daarvan zijn het groenonderhoud en de exploitatie van de accommodaties. Bijna driekwart van de medewerkers bevindt zich in de leeftijdscategorie van 36 tot 55 jaar, waarbij iets meer dan de helft in de categorie 46 tot 55 jaar. Het aantal openstaande vacatures bedraagt 0,64 (restvacatures). Het vervullen van vacatures laat een wisselend beeld zien. Sommige zijn snel vervuld, sommige duren langer (maximaal zes maanden). De moeilijker vervulbare vacatures betreffen, conform het landelijk beeld, VROM- en GIS-medewerkers. De GIS-medewerker (0,5 fte) wordt mogelijk vervuld in samenwerking met een andere K5-gemeente. Het ziekteverzuimpercentage, inclusief zwangerschapsverlof, in 2007 bedroeg 4,96. In 2006 was dat 5,5 en in 2005 bedroeg het percentage 3,28. Dat is onder het landelijk gemiddelde.

Met ingang van 2008 worden er uitvoeringsplannen opgesteld, waarin aangegeven wordt wanneer welke producten en prestaties worden geleverd. De in dit plan opgenomen capaciteitsplanningen worden opgesteld door de leidinggevende, in overleg met de medewerkers. Periodiek wordt gerapporteerd aan college en management. Als daartoe aanleiding is, worden de portefeuillehouders direct geïnformeerd.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

De slagvaardigheid van de gemeente is groot en versterkt door inhoud en vorm te geven aan kaderstelling. Toch kan de slagvaardigheid aan kracht inboeten, wanneer de regionale samenwerking in het geding is, bijvoorbeeld bij het realiseren van een subregionaal brengstation voor de afvalverwerking. De slagvaardigheid van de gemeente zou groter zijn als van meet af aan was gekozen voor een 'eigen' afvalbrengstation. Bergambacht is van mening dat de daadkracht en de snelheid afnemen als gevolg van afstemming met andere gemeenten en partners, maar heeft dat uit solidariteit en collegialiteit met de collega-gemeenten ervoor over.

Financiële positie

Bergambacht heeft een taakstellende begroting. Wij constateren dat de financiële positie van de gemeente goed is. Wij hebben al gewezen op het feit dat de gemeente geen leningen af heeft gesloten. Anderzijds neemt de gemeente ook geen risico's in de vorm van het voeren van een grondpolitiek. De raad heeft er bewust voor gekozen om geen grondposities te verwerven. Alle ruimtelijke ontwikkelingen worden particulier gerealiseerd. De gemeente stelt de kaders (structuur- en bestemmingsplan), en verleent diensten in de vorm van vergunningverlening.

Ook hebben wij geconstateerd dat de gemeente wel wat 'vlees op de botten' heeft, in de vorm van een stevige reserve incidenteel nieuw beleid. De meerjarenbegroting biedt enige ruimte voor nieuw beleid, vooral in het programma 'de burger centraal'. Het betreft vooral investeringen in het kader van de digitale dienstverlening en formatie-uitbreiding.

De uitvoering van nieuwe taken als de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zitten nog niet in de begroting 2008. In de kadernota 2009 worden deze wel vermeld, waarbij wordt opgemerkt dat de omgevingsvergunning voor een groot deel in K5-verband wordt voorbereid.

De gemeente geeft aan dat zij circa 75% van de financiële implicaties van de realisatie van de voornemens uit het (concept)structuurplan heeft gedekt.

Inhuur externe capaciteit

Het opstellen van de nieuwe bestemmingsplannen in het kader van de actualisatie ervan is uitbesteed aan externe bureaus. Hiervoor zijn middelen opgenomen in de begroting. Het digitaliseren van nieuwe bestemmingsplannen is opgenomen in het realisatieplan digitalisering dienstverlening. De wettelijke verplichting geldt vanaf 2008, dus het bestemmingsplan buitengebied is gedigitaliseerd (zat in de opdracht aan het externe bureau). Voor de overige bestemmingsplannen die vervangen gaan worden, wordt dit dus vanaf 2009 meegenomen in de opdracht. Een omvangrijke operatie als de implementatie van de Wmo is door de gemeente zelf gedaan en hierna is de formatie aangepast.

De gemeentelijke gebouwennota dateert van 1987 en bevat een inventarisatie van alle gemeentelijke gebouwen en accommodaties die door de gemeente in stand worden gehouden. Na 2005 is elk gebouw, dat is opgenomen in de gebouwennota, op een adequaat niveau gebracht en is besloten de nota en de wijze van instandhouding te handhaven. Er is geen nieuwe gebouwennota opgesteld, omdat er voor Bergambacht geen aanleiding was om de uitgangspunten, zoals genoemd in de nota, te herzien. Er is dus geen externe capaciteit nodig.

Beveiliging

De gemeente Bergambacht geeft aan dat de organisatiebrede beveiliging op peil is. Via de Beveiligings Advies Commissie (BAC) wordt dit periodiek besproken en worden aanpassingen onder hun regie uitgevoerd. Het meest recente voorbeeld daarvan is de vaststelling fysieke uitwijk voor burgerzaken. Door de BAC worden alle deelplannen getoetst (zoals agressiebeleid, alarmprocedures et cetera) en beoordeeld op samenhang met eerdere documenten. Een parapluplan heeft de gemeente niet vastgelegd.

Integrale veiligheid

Ten aanzien van het integrale veiligheidsbeleid meldt Bergambacht dat de kadernota IVB 2009-2012, die op interactieve wijze tot stand is gekomen, geagendeerd staat voor de raadsvergadering van september 2008. Deze nota bevat een evaluatie van de voorgaande nota, en zal door middel van het opstellen van een jaarlijks uitvoeringsprogramma worden uitgevoerd.

Kwetsbaarheid

Bergambacht stort jaarlijks 2% van de totale loonsom in een opleidingsvoorziening voor haar personeel. Dat wil niet zeggen dat jaarlijks 2% wordt gebruikt. Voor 2008 is het opleidingsbudget 4,75% van de loonsom, als gevolg van opleidingen in het kader van onder andere digitalisering van de dienstverlening, nieuwe Wro en Wabo.

De leeftijdopbouw van de medewerkers brengt risico's met zich mee. De mobiliteit is ten gevolge daarvan (nog) niet hoog. Dat kan leiden tot druk op het opleidingsbudget, omdat er weinig nieuwe kennis binnen wordt gehaald in de vorm van nieuwe medewerkers.

Wij hebben geen aanwijzingen dat de omvang van de formatie leidt tot problemen in de uitvoering van de taken, hoewel wordt aangegeven dat de handhaving van bestaande bouwwerken onder druk staat.

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat inhoud en vorm is gegeven aan kaderstelling, waardoor de sturing en de slagvaardigheid zijn vergroot.

8 Transparantie

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over zelfstandigheid en intergemeentelijke samenwerking het volgende aan.

Een transparante gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie (beleid). Hiermee maakt de gemeente duidelijk wat haar ambities en doelstellingen zijn. De voortgang en effectiviteit van beleid en het gemeentelijk functioneren worden regelmatig getoetst.

Bestuurskracht 2004-2005

Voor wat betreft de *transparantie* van de gemeente Bergambacht werden in de bestuurskrachtmeting de volgende de volgende constatering en conclusies genoemd:

- Evaluatie vindt vaak gaandeweg weg plaats, bijvoorbeeld in overleg met maatschappelijke partners, bij het maken van subsidieafspraken, aan de hand van jaarverslagen of bij het actualiseren van beleid. Wanneer op een aantal terreinen de beleidskaders steviger zijn neergezet, kan evaluatie nadrukkelijker aandacht krijgen.
- Bergambacht is ambtelijk en bestuurlijk betrokken bij regionale beleidsvorming en geeft in voldoende mate sturing aan taken die door een centrumgemeente worden uitgevoerd. Dit laatste gebeurt via regelmatig bestuurlijk overleg en aan de hand van (kwartaal)rapportages en jaarverslagen.
- De prioriteitstelling rondom de inzet van personele en financiële middelen is transparant.
- Monitoring van de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de taakuitoefening vindt beperkt plaats; alleen voor de wettelijk verplichte taken en de burgertevredenheid.
- Op operationeel niveau vindt voor een behoorlijk aantal onderwerpen intergemeentelijke samenwerking plaats. Bergambacht is in voldoende mate betrokken bij deze samenwerkingsverbanden. Zo zijn er evaluaties gepland voor het welstandstoezicht, het vreemdelingenloket en sociale zaken (projectplan). Een ander voorbeeld is de klanten/contractenraad van NV Cyclus (afvalinzameling), waarin tweemaal per jaar de dagelijkse praktijk besproken wordt.
- De gemeente monitort de tevredenheid van burgers over de dienstverlening.
- Burgertevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd in 1999 en 2004, de onderzoeken betreffen meer dan alleen dienstverlening. De uitkomsten laten zien dat de dienstverlening 'op peil' is.

In 2004-2005 zagen wij de volgende versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht:

- Vooruitgang op de strategische samenwerking (K5) is gering.
- De K5-gemeenten hebben (nog) geen gezamenlijke visie op onderwerpen die van strategisch belang zijn. Waar dit wel het geval is, onderschrijven de gemeenten de consequenties daarvan niet geheel op dezelfde manier.
- Een echte overallvisie op de toekomst van de Krimpenerwaard en de rol van de gemeenten daarin ontbreekt.
- De gemeente Bergambacht heeft ook geen eigen visie over de positie in de samenwerking vastgelegd.
- Door het gebrek aan gezamenlijke visie heeft de gemeente(raad) weinig houvast om keuzes en prioriteiten af te kunnen wegen.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

Met het vaststellen van het visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)' in 2006 heeft de gemeente Bergambacht een leidraad voor de toekomst gemaakt. Deze toekomstvisie blijft niet beperkt tot één raadsperiode, maar geeft een doorkijk naar 2020. Ook dient dit als een overallvisie, omdat visies op deelgebieden wel eens met elkaar kunnen botsen. Aanleiding om deze visie op te stellen was de constatering dat de jaren daarvoor vooral in het teken hebben gestaan van optimalisering van de leefbaarheid in de kernen. Het vervolg is deze voorzieningen in stand te houden. Daartoe heeft de gemeente Bergambacht haar missie geformuleerd. Die luidt:

“Een zelfstandige gemeente die voor haar inwoners de kwaliteit van het bestaan als belangrijk leidraad voert en dit wil realiseren door het ontwikkelen en aanbieden van een hoogwaardig pakket van diensten en producten, met een duidelijk accent op de woon- en leefomgeving. Hierbij wordt erkend dat de gemeente een bijzondere verantwoordelijkheid voor kwetsbare groepen en individuen in de plaatselijke samenleving heeft. Zij wil dit realiseren binnen het kader van het beschikbare gemeentelijke budget. De kenmerkende typering van de gemeente blijft daarbij: Niet zeuren, maar doen!”

Afgeleid hiervan zijn vervolgens deelvisies uitgewerkt ten aanzien van grondgebeid, gemeenschap en bestuur en burgers.

Op basis van deze visie wil de gemeente regie voeren op het realiseren van de in het document genoemde doelstellingen.

Uitgangspunten voor het handelen

In het collegewerkprogramma, dat als uitvoeringsprogramma van de in het coalitieakkoord vastgelegde beleidsvoornemens fungeert, zijn de centrale kaders:

- inwoners en belanghebbenden dienen actief betrokken te worden bij beleidsvoorbereiding
- toetsbare prestatieafspraken tussen gemeente en betrokken partijen
- door het rijk opgelegde taken dienen in principe binnen het door het rijk beschikbaar gestelde budget te worden uitgevoerd
- daar waar het om kwalitatieve, organisatorische of financiële reden van belang is voor de lokale samenleving, zal samenwerking met andere gemeenten worden gezocht
- voor het lokale voorzieningenniveau geldt: 'wat lokaal kan, moet lokaal blijven'
- bij alle gemeentelijke beleidsvoornemens moeten de veiligheidsaspecten worden meegewogen.

Hiermee geeft de gemeente naar onze opvatting aan dat ze zicht heeft op waar ze staat: inzicht in de eigen mogelijkheden en beperkingen kan leiden tot doelmatig en doeltreffend handelen.

Evaluatie

De gemeente heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in evaluatie van beleid. Om een voorbeeld te noemen, de kadernota Wonen (2004) is in 2006 geëvalueerd. In navolging van de woonvisie, die is vastgesteld in K5-verband (migratiesaldo in Krimpenerwaard moet neutraal blijven), bepaalt de kadernota Wonen dat de gemeente Bergambacht in principe alleen bouwt voor de eigen inwoners. Met andere woorden, de gemeente wil bouwen om te voorkomen dat vooral jonge inwoners verhuizen omdat ze geen passende woonruimte kunnen vinden binnen de gemeentegrenzen. Dat moet ertoe leiden dat het inwoneraantal en de leeftijdsopbouw zodanig blijven dat het voorzieningenniveau en het verenigingsleven minimaal op het huidige peil in stand blijven.

Dat heeft er mede toe geleid dat het inwoneraantal van de gemeente Bergambacht toeneemt: van 9200 in 2005 tot 9500 in 2007. Onderzoeken tonen aan dat ongeveer de helft van deze groei te herleiden is tot bewegingen in de Krimpenerwaard. Met andere woorden: circa 150 nieuwe inwoners zijn afkomstig uit andere gemeenten in de Krimpenerwaard. Met de groei van het inwoneraantal tot 9500 is het inwoneraantal van het einde van de vorige eeuw bereikt en het migratiesaldo tot nul teruggebracht.

Conclusies van de evaluatie zijn dat er geen verontrustende achterstanden zijn in de bouwproductie, maar dat de voorraad bestaande woningen en nieuwbouwwoningen (zowel in de koop- als in de huursector) financieel niet bereikbaar zijn voor de groep 25- tot 34-jarigen. Deze groep bestaat voor een groot deel uit zogeheten doorstarters. Bergambacht wil het voorzieningenniveau en het verenigingsleven op peil houden. De evaluatie constateert dat er daarom bijstelling van het volkshuisvestingsbeleid in zowel de koop- en huursector nodig is. In de evaluatie worden aanbevelingen gedaan voor het bijstellen van de doelstellingen, onder andere voor scherpe monitoring.

Monitoring van het eigen functioneren gebeurt in de vorm van de jaarlijkse burgerjaarverslagen en de periodieke burgerpeiling. Bij de burgerjaarverslagen legt de burgemeester verantwoording af over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening in het afgelopen jaar. Het is geen persoonlijk jaarverslag, maar meer als een evaluatie die de gemeente aanbiedt aan haar burgers. Het burgerjaarverslag 2007 is opgenomen in de officiële gemeentegids van Bergambacht en huis aan huis verspreid. Bij de burgerpeiling geven de inwoners van Bergambacht aan hoe zij de dienstverlening en de kwaliteit daarvan waarderen. Zoals eerder genoemd is zeer recent een burgerpeiling door SGBO uitgevoerd. De tevredenheid over het uiteindelijke resultaat van de gemeentelijke dienstverlening is het grootst wanneer men zich wendt tot de balie in het gemeentehuis. De meeste bezoekers (88%) van een van de publieksbalies zijn tevreden met het uiteindelijke resultaat van de gemeentelijke dienstverlening. In 2004 was 78% van de klanten positief, in 1999 75%. De tevredenheid over het resultaat van een telefoontje naar de gemeente is nauwelijks veranderd, 60% is tevreden. Het minst tevreden is men over de resultaten van de dienstverlening per e-mail (50% tevreden). Over het resultaat van een brief is ook ongeveer de helft van de gebruikers (54%) tevreden, een verbetering in vergelijking tot voorgaande jaren⁷.

Bergambacht maakt niet systematisch en structureel gebruik van benchmarks als 'De Staat van de Gemeente'⁸. Daarmee blijft input voor eigen systematische monitoring en auditing en bruikbare vergelijkingen met andere achterwege.

⁷ 'Wat er leeft; Inwoners over Bergambacht. Resultaten derde burgerpeiling in gemeente Bergambacht', SGBO (Den Haag), 2008, p. 46.

⁸ De Staat van de Gemeente is een gemeentemonitor op hoofdlijnen die vergelijking met andere gemeenten (benchmarking) mogelijk maakt. De Staat van de Gemeente gaat uit van zes burgerrollen (kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner, belastingbetaler) die door middel van onderzoeksinstrumenten in een rapportcijfer worden uitgedrukt. Het doel van de ontwikkelaars van de monitor is dat dit een instrument wordt waarmee Nederlandse gemeenten aan burgers en bestuurders een transparant inzicht bieden in het eigen functioneren.

Meetbare doelstellingen

Wij constateren dat de gemeente in haar begroting een flinke slag heeft gemaakt, maar ook nog te maken heeft. De beantwoording van de vragen 'wat willen wij bereiken?' en 'wat gaan wij daarvoor doen?' is niet altijd even helder. Dat is niet erg, per slot van rekening is het opstellen van een goede programmabegroting en de sturing op de realisatie daarvan een leerproces. Maar het is wel van belang dat men er zich van bewust is dat het scherper kan en moet, en dat er keuzes gemaakt moeten worden.

De gemeente geeft aan dat de tarieven voor het rioolrecht in de gemeente Bergambacht al jarenlang hoog zijn en nog steeds stijgen, zij het minder hard dan in andere gemeenten. Bergambacht hoort hiermee tot de duurste gemeenten van het land. Consequentie van deze hoge tarieven is, dat er volledige financiële dekking is voor de uitvoering van het GRP. De raad heeft hiervoor al jarenlang bewust gekozen. Daarmee anticipeerde zij op de stijging van het problemen die de gemeente zou krijgen door de grondverzakking en de stijging van het waterpeil.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

De ontwerpstructuurvisie 'Beleef Bergambacht' is tijdens het opstellen van dit rapport vastgesteld door de raad van Bergambacht. Wij hebben al eerder aangegeven dat de structuurvisie een formalisatie is van beleid dat al in uitvoering is.

De gemeente Bergambacht heeft kaderstelling vastgelegd in een processchema. Dat kan leiden tot bestuurlijk overzicht (de raad geeft de koers aan, het college stuurt ernaar toe) en tot effectief en efficiënt werken. De kan de raad helpen bij het denken vanuit opgaven in plaats van reactief handelen op uitvoering door het college. De combinatie van kaderstelling en een gedragen toekomstvisie is ook een factor voor de bestuurskracht.

Over transparantie in beleid is meer verwoord in hoofdstuk 4 (Consistentie). Transparantie in de samenwerking in K5 is meegenomen in hoofdstuk 9 (Zelfstandigheid).

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat de gemeente, met name door het vaststellen van een eigen toekomstvisie en structuurvisie en door de evaluaties van de eigen kadernota Wonen haar transparantie heeft vergroot.

9 Zelfstandigheid

Het normenkader voor bestuurskracht (provincie Zuid-Holland, 2001) geeft over zelfstandigheid en intergemeentelijke samenwerking het volgende aan.

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de nabije toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren. Zij is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De gemeente kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties. Bij regionale opgaven is de gemeente in staat gezamenlijk de regie te voeren. Bij samenwerking behoudt zij de beleidsbeslissende bevoegdheid. Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.

Bestuurskracht 2004-2005

Over *zelfstandigheid* noemden wij in de bestuurskrachtmeting van de gemeente Bergambacht in 2004-2005 de volgende constatering en positieve punten van bestuurskracht:

- De samenwerking (K5) kent strategische en operationele opgaven; strategisch zijn openbare orde en veiligheid, ruimtelijk beleid en landschapontwikkeling en operationeel zijn sociale zaken, veiligheid, automatisering, onderwijs en personeelszaken.
- Er is geen aparte bestuurslaag en de samenwerking is niet-dwingend; regie blijft in handen van de afzonderlijke gemeenten.
- Ieder operationeel thema heeft een centrumgemeente.
- De beleidsmatige en operationele samenwerking verloopt meestal goed.
- Voorstel BOV in 2005; strategische agenda en uitvoering op basis van GR.
- Alle raden stemden met het voorstel in, implementatie volgt maar de resultaten zullen pas op termijn zichtbaar worden.
- Daarvoor geldt wel als voorwaarde dat consequenties van de strategische agenda in beeld zijn en worden aanvaard.
- In de Krimpenerwaard zijn centrumdiensten opgericht voor beleidsmatige en uitvoerende taken. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt, dat deze vorm van samenwerking de mogelijkheid biedt om de deskundigheid en robuustheid van de taakuitoefening te verbeteren.
- De gemeente kent geen vraagstukken rondom moeilijk vervulbare vacatures. Bij de uitvoering van het personeelsbeleid (in brede zin) doen zich geen bijzondere vraagstukken voor.

In 2004-2005 zagen wij de volgende versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht:

- De afstemming van strategische onderwerpen binnen de K5 verloopt moeizaam. Ook ontbreekt het de gemeenten aan visies en een goede uitwerking daarvan in consequenties voor een aantal strategische onderwerpen van de Krimpenerwaard. Bovendien hebben de K5-gemeenten ons inziens geen echte overallvisie op de toekomst van de Krimpenerwaard en de rol van de afzonderlijke gemeenten daarin.

Ontwikkeling in de bestuurskracht

De missie, zoals verwoord in het visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)', begint met de boodschap dat de gemeente Bergambacht een zelfstandige gemeente wil zijn, en blijven. In hetzelfde document geeft de gemeente ook aan dat zij zich realiseert dat de keuzes beperkt zijn:

“Bergambacht moet een zelfstandige en bestuurlijk levensvatbare gemeente zijn, die met andere gemeenten samenwerkt indien dit om organisatorische, financiële of kwalitatieve redenen van belang is voor de lokale samenleving. De samenwerking tussen de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard dient hierbij een belangrijke plaats in te nemen.”
(p. 17)

Dus zelfstandig doen wat zelfstandig kan en samenwerken waar het niet anders of beter kan. Intergemeentelijke samenwerking mag niet leiden tot een dusdanige uitholling van de eigen bestuurlijke zeggenschap, dat nog slechts sprake is van een bestuur dat zich beperkt tot besluiten met betrekking tot triviale onderwerpen en administratieve uitvoering door een ambtelijke organisatie, die naar de eigen inwoners niet of nauwelijks nog enige toegevoegde waarde heeft als bron van informatie of voorlichting (p. 35).

Volgens de gemeente Bergambacht zorgen de volgende factoren ervoor dat intergemeentelijke samenwerking toegevoegde waarde kan hebben:

- voldoende zeggenschap in de bestuurlijke organen van de diverse gemeenschappelijke regelingen
- voldoende visie, die spoort met het lokale beleid, bij de besturen van de gemeenschappelijke regelingen
- het in de pas lopen door de besturen van gemeenschappelijke regelingen bij de financiële mogelijkheden van de deelnemers en het in goede samenwerking afwegen van nut en offer.

Strategische intergemeentelijke samenwerking

Wij constateren dat de K5-gemeenten met de oprichting van de 'zwaardere' gemeenschappelijke regeling eind 2006, een stevigere structuur hebben neergezet voor hun strategische samenwerking⁹. De gemeenschappelijke regeling is zwaarder gemaakt en minder vrijblijvend. De instelling van de Krimpenerwaardraad vergroot de democratische legitimiteit van de GR en maakt controle van het dagelijks bestuur mogelijk. Sindsdien is een aantal gezamenlijke visies en beleidsplannen opgesteld, waaronder een Strategische visie en een woonvisie. Bergambacht is er zich van bewust dat er veel beleid en visies tot stand zijn gekomen, dankzij deze samenwerkingsverbanden. De structuur biedt de mogelijkheden om tot overeenstemming te komen. Dat betekent dat voor Bergambacht niet altijd de lokale belangen prevaleren. Dit is geen reden voor Bergambacht om de grondslag of het werkgebied van de samenwerking te willen veranderen, maar het kan een remmende werking op de slagvaardigheid hebben.

Wij constateren dat het instellen van de Krimpenerwaardraad de lokale kaderstellende bevoegdheid van de raad van Bergambacht voor wat betreft specifieke strategische visiedocumenten, zoals de kadernota Wonen (2004) en de evaluatie hiervan (2007) en de gemeentelijke structuurvisie niet heeft vervangen. Beide beleidsdocumenten vormen de input voor het bovengemeentelijke strategische beleid, dat door de Krimpenerwaardraad¹⁰ wordt vastgesteld, ná terugkoppeling met de lokale besturen. De Krimpenerwaardraad is weliswaar geen rechtstreeks gekozen bestuursorgaan, maar opereert binnen de kaders die hieraan volgens artikel 6 lid 2 van de GR gesteld zijn. In formele zin vervangen de bevoegdheden van de Krimpenerwaardraad de lokale kaderstellende bevoegdheden. Materieel gaat Bergambacht hier politiek en bestuurlijk actief mee om zodat de overdracht van bevoegdheden tot op heden niet als belemmering wordt gevoeld. Eerder andersom, de belangen van Bergambacht worden thans regionaal gediend.

⁹ Artikel 6 tweede lid van de GR bepaalt dat de K5, voor de behartiging van de bovengemeentelijke strategische taken, als taak heeft en bevoegd is tot het voorbereiden en vaststellen van de bovengemeentelijke Structuurvisie, Woonvisie, Huisvestingsverordening, Leefbaarheidsvisie, Economische visie, Verkeer & vervoersvisie, Recreatievisie en bovengemeentelijke Structuurvisie (al is de regionale vaststelling van die laatste achterhaald door het wetsontwerp van de Wet ruimtelijke ordening). De operationele samenwerking betreft sociale zaken, onderwijs, ict, personeelszaken, Brandweer. Het K5-bestuur draagt zorg en is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering van de taken van de operationele diensten.

¹⁰ De Krimpenerwaardraad is samengesteld uit raads- en collegeleden uit de deelnemende gemeenten. Het aantal door de afzonderlijke gemeenteraden aan te wijzen collegeleden bedraagt maximaal twee per gemeente. Het aantal raadsleden per gemeente wordt bepaald door het aantal fracties dat in de afzonderlijke gemeenteraden is vertegenwoordigd.

De gemeente Bergambacht heeft er anderzijds wel bewust voor gekozen om het Wmo-beleid zelf vorm te geven, ondanks de grote druk die dit legde op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit. De gemeente is trots op de bereikte resultaten.

Voor wat betreft de strategische samenwerking in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Krimpenerwaard (ROM-K) constateren wij dat de gemeente Bergambacht tot de overtuiging is gekomen dat deze samenwerking niet werkt: het middel draagt niet bij aan de doelstellingen. De financiering van de doelstellingen van de samenwerking is volgens het college gebaseerd op verkeerde aannames. Het college stelt hierover een notitie op voor een discussie in de raad. Hoofdrede voor het niet functioneren, aldus het college, is dat de ROM-K geen grondpositie heeft en heeft kunnen krijgen omdat het recht op zelfrealisatie de doelstelling van de ROM-K in de weg staat: omdat alle grond al is opgekocht, is er alleen sprake van particuliere ontwikkeling. Ook de gemeenten zelf hebben geen geld vrijgemaakt om actief posities te kunnen verwerven. Voor wat betreft Bergambacht sluit dit aan bij het eigen grondbeleid.

Bergambacht is tevreden met de samenwerking in K5-verband. Zij is van mening dat de lokale beleidskleur voldoende tot uitdrukking komt in het bovengemeentelijke strategische beleid, met name door de vaststelling hieraan voorafgaand van lokaal strategisch beleid. Er wordt geen regie gemist.

Operationele samenwerking

Ten aanzien van de operationele samenwerking die is ondergebracht in de Gemeenschappelijke Regeling, merken wij in het algemeen op dat het streven naar uniformiteit versus het maatwerk in samenwerking ten koste kan gaan van efficiëntie en slagvaardigheid in de uitvoering. Wij hebben de indruk dat voor Bergambacht de efficiëntie voorop staat. De uitvoering van de operationele taken is een verantwoordelijkheid van het K5-bestuur, niet van de afzonderlijke gemeenten. De onderlinge verrekening van kosten is naar tevredenheid van Bergambacht geregeld.

De uitbesteding van gemeentelijke taken wil Bergambacht niet beperken tot de K5: de uiteindelijke netto voordelen voor Bergambacht van uitbesteding zullen leidend zijn in de keuze voor de partners waaraan taken worden uitbesteed.

Wij constateren dat vanuit de optiek van Bergambacht, de K5-samenwerking haar planning & controlcyclus niet voldoende op de cycli en informatiebehoefte van de gemeente Bergambacht heeft afgestemd. Dat komt tot uitdrukking in de jaarrekening 2007 van Bergambacht. Op het moment van opstellen van deze jaarrekening waren de gegevens van de verbonden partijen nog niet beschikbaar. Hierbij moet volgens Bergambacht in ogenschouw worden genomen dat 2007 een aanloopjaar was. Er waren wel afspraken gemaakt over de gegevensuitwisseling, maar in de praktijk bleek dat deze onvoldoende concreet waren om een optimale uitwisseling mogelijk te maken. Onder begeleiding van de accountant (van Bergambacht en overige K5-gemeenten) is gekeken waar er verbeteringen aangebracht kunnen worden door middel van een schriftelijke enquête. Deze inventarisatie moet ertoe leiden dat het opstellen van de jaarrekening 2008 optimaal verloopt.

De gemeente Bergambacht neemt ook deel in de gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Midden-Holland (ISMH). Dit samenwerkingsverband verricht uitvoerende taken ten aanzien van de gezondheidszorg en milieu. Daarnaast ondersteunt het ISMH gemeentebesturen bij regionale beleidsontwikkeling. Bergambacht geeft aan dat het zwaartepunt binnen de samenwerkingsverbanden verschuift richting K5 en dat daardoor de ISMH relatief minder gewicht krijgt.

Bestuurskracht nu en in de nabije toekomst

Bergambacht heeft duidelijk voor ogen wat nut en noodzaak zijn van samenwerkingsverbanden. De visie op de toekomst is hier helder in. Zoals aangegeven versterkt deze toekomstvisie de bestuurskracht van Bergambacht.

De gemeente geeft aan dat zij in de huidige samenwerkingsverbanden nog een aantal jaren kan functioneren, zonder ingrijpende maatregelen te hoeven nemen. De gemeente realiseert zich ook dat zij bij een eventuele overdracht van uitbestede taken terug naar de gemeente zonder aanpassing van beleid in de problemen kan komen, mede omdat dan het nu verworven schaalvoordeel verloren gaat en dit tot hogere kosten leidt. De instelling van de Gemeenschappelijke Regeling biedt de mogelijkheid maatwerkafspraken te maken bovenop het 'standaardpakket'. De gemeente Bergambacht kiest er nu voor om geen 'extra' taken bij K5 onder te brengen.

Op 4 juni 2008 heeft de Krimpenerwaardraad besloten een evaluatie van de K5-samenwerking te houden. Deze evaluatie betreft zowel de doelen van de samenwerking als het proces van samenwerking. Bergambacht geeft aan dat de gemeenten bij de start van K5 gezamenlijk de afwegingen om samen te werken hebben vastgelegd. Bij de bespreking over de (normen voor de) evaluatie van K5 hebben alle gemeenten inbreng gehad.

De K5-gemeenten hebben afgesproken pas na de evaluatie in 2008 nieuwe samenwerkingsonderwerpen aan te pakken. Dat lijkt ons een goede volgorde. Het vastlopen van de samenwerking in ROM-K bewijst ons inziens dat er hoge eisen dienen te worden gesteld aan bevoegdheden, instrumentarium, budgetten et cetera, wil samenwerking daadwerkelijk leiden tot de gewenste effecten in de regio.

Resumé

Ten aanzien van de in 2004-2005 genoemde versterkingspunten, aandachtspunten en aanbevelingen voor de gemeente Bergambacht constateren wij dat de gemeente een forse inhaalslag heeft gemaakt, door in de toekomstvisie - in ieder geval voor de nabije toekomst- te kiezen voor een zelfstandige gemeente Bergambacht, in samenhang met de bovenlokale samenwerkingsvormen. Daarnaast stelt Bergambacht lokaal beleid vast, dat als input dient voor het bovenlokale beleid.

10 Samenvattend en concluderend

In dit hoofdstuk vatten wij onze bevindingen samen en voorzien wij die van conclusies over de bestuurskracht van de gemeente. Omdat wij een quick scan hebben uitgevoerd, geven wij daarbij geen beoordeling (in termen van voldoende, matig of onvoldoende) over de velden van de zogenaamde kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmeting.

Om de conclusies te kunnen verbinden met het bestuurskrachtonderzoek uit 2005, kiezen wij voor een indeling aan de hand van de rollen van de gemeente (uit de kwaliteitsmatrix):

- de gemeente als bestuur van de gemeenschap
- de gemeente als dienstverlener
- de gemeente als participant in het openbare bestuur
- de gemeente als interne organisatie.

Hieronder geven wij onze conclusies over de bestuurskracht van de gemeente Bergambacht vanuit het perspectief van de verschillende rollen die een gemeente heeft. Bij iedere rol schetsen wij eerst de hoofdlijnen van de bestuurskracht zoals die in 2005 is vastgesteld. Wij geven voor iedere rol tevens aan in welke richting de bestuurskracht zich in de afgelopen drie jaar heeft ontwikkeld.

De gemeente als bestuur van de gemeenschap

In de kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmeting uit 2005 komt deze rol tot uitwerking op de velden 1.1 en 2.1. Daarbij kwamen voor de gemeente in haar rol als bestuur van de gemeenschap op hoofdlijnen de volgende conclusies naar voren.

2005

De wijze waarop de gemeente contact onderhoudt met maatschappelijke instellingen, burgers en bedrijven was over het algemeen goed. De regievoering naar maatschappelijke partners was echter beperkt, hetgeen in termen van slagvaardigheid ten koste gaat van de bestuurskracht. Dit is geconstateerd voor een aantal taakvelden die gezamenlijk een substantieel deel van de opgaven op dit veld omvatten.

Geconcludeerd werd dat de gemeente Bergambacht *matig* voldoet aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren als bestuur op tactisch niveau. Daarbij dient te worden opgemerkt dat vanwege het ontbreken van strategische opgaven een beoordeling op dat niveau niet heeft plaats gevonden.

2008

Op grond van de onderhavige quick scan komen wij tot de volgende constatering en conclusies voor de gemeente in haar rol van bestuur van de gemeenschap.

Transparant werken

Bergambacht heeft aanzienlijke resultaten geboekt in een ontwikkeling om transparanter en begrijpelijker te werken. Zo heeft de gemeente in 2006 een integrale toekomstvisie vastgesteld, die de basis vormt voor het gemeentelijk handelen. Verder wil zij het evalueren van beleid verder uitwerken. Wij constateren dat er een verbeterslag gemaakt moet worden in het 'smart' formuleren van doelstellingen in de programmabegroting.

Wij concluderen dat de gemeente hiermee haar bestuurskracht aantoonbaar heeft versterkt, maar zij is er nog niet. De gemeente wil meer een regiefunctie hebben, maar heeft geen concept van regievoering ontwikkeld. Wel zijn er in de toekomstvisie, de structuurvisie en in het processchema van kaderstelling aanzetten hiertoe gemaakt.

Contacten met inwoners en maatschappelijk middenveld

Bergambacht heeft in de afgelopen jaren haar contacten met het maatschappelijk middenveld beter gestructureerd. Het vaststellen in de raadscommissie van de notitie over burgerparticipatie is een bewijs hiervan. Zij overlegt veel met inwoners en andere betrokkenen en kiest haar methoden daarvoor zorgvuldig. De gemeente peilt regelmatig de behoeften, wensen en meningen van inwoners, instellingen en organisaties.

Omdat wij in de quick scan geen gesprekken hebben gevoerd met het maatschappelijk middenveld, hebben wij geen goed zicht op hoe deze maatregelen overkomen bij de gesprekspartners van de gemeente.

Kaderstelling en controle

De gemeenteraad heeft haar kaderstellende rol in de afgelopen jaren kunnen versterken. Het hiervoor genoemde processchema voor kaderstelling is een uiting daarvan. De controlerende rol van de raad kan worden versterkt door steviger in te zetten op planning en control. De gemeente heeft daarin een aantal verbeteringen gerealiseerd.

Conclusie

Zonder dat de bestuurskracht van de gemeente in het kader van de quick scan volledig in beeld is gebracht, constateren wij dat de bestuurskracht in de rol als bestuur van de gemeenschap ten opzichte van 2005 is versterkt. Belangrijke versterkingspunten zijn de planning & controlcyclus, evaluatie en monitoring, en de visie op de regiefunctie.

De gemeente als dienstverlener

In de kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmeting uit 2005 komt deze rol tot uitwerking op de velden 1.2, 2.2 en 3.2. Daarbij werden over de gemeente in haar rol als bestuur van de gemeenschap op hoofdlijnen de volgende conclusies getrokken:

2005

Aan het vastleggen van kaders voor beleid werd in Bergambacht minder belang gehecht dan aan realiseren van initiatieven. Met de formulering van nieuw beleid voor een aantal onderwerpen, leek het beleidsmatig functioneren te worden versterkt. Uitzondering was het taakveld economie, waarvoor beleidskaders ontbraken. Het oppakken van een aantal beleidsmatige opgaven was nog afhankelijk van prioriteitstelling of extra middelen. In het verleden heeft dit er echter niet toe geleid dat er zaken bleven liggen.

In de regel beschikte de gemeente over voldoende middelen voor de uitvoering van beleid. Prioriteitstelling gebeurde op transparante wijze.

In de rol van dienstverlener is de bestuurskracht in 2005 als voldoende beoordeeld. Daarbij dient aangetekend dat op strategisch niveau vanwege de afwezigheid van opgaven geen beoordeling heeft plaats gehad.

2008

Op grond van de quick scan komen wij tot de volgende constatering en conclusies over (de ontwikkeling van) de bestuurskracht van de gemeente als dienstverlener.

Dienstverlening

In de afgelopen jaren heeft de gemeente de dienstverlening verder versterkt. In 2007 is er initiatief genomen om de digitale dienstverlening te versterken. Daarvoor is de hulp ingeschakeld van EGEM-i. Aan de hand van een voorstel van EGEM-i is een realisatieplan opgesteld. Op 24 juni 2008 is de nieuwe gemeentelijke website gepresenteerd aan de raad.

Tijdigheid

In de afgelopen jaren heeft Bergambacht de meeste achterstanden weggewerkt: het grootste deel van de beheerplannen is op orde en de gemeente heeft nog wel een achterstand in de actualiteit van de bestemmingsplannen, maar die wordt momenteel ingelopen. Bij de planning van de actualisatie van deze bestemmingsplannen zullen vaststelling van de structuurvisie en de planning van de uitvoering daarvan leidend zijn. De vergunningverlening is op orde.

Rekenkameronderzoeken

De rekenkamer K5 heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de subsidieverstrekking in het kader van het Lokaal Sociaal Beleid. Conclusie van het onderzoek was dat het beleid onvoldoende gespecificeerd en daardoor onvoldoende richtinggevend was. Dat was voor de gemeente aanleiding om een kadernota subsidiebeleid vast te stellen (2007) en een herziene algemene subsidieverordening (2008). Ook worden er strakkere prestatieafspraken gemaakt met subsidieontvangers

Bergambacht speelt – mede in K5-verband – in op nieuwe wetgeving en ontwikkelingen, zoals de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Grondexploitatiewet. Deze ontwikkelingen zijn nog niet expliciet doorvertaald in de begroting.

Beleid

De gemeente Bergambacht heeft vergeleken met de vorige bestuurskrachtmeting meer eigen beleidsnota's, voornamelijk in de vorm van kadernota's. Daarnaast komen veel beleidsuitgangspunten voort uit het collegeprogramma, de programmabegroting en regionale visies en nota's. Daarnaast heeft de gemeente een integrale toekomstvisie vastgesteld, die als leidraad dient voor nieuw te ontwikkelen beleid.

Evaluatie

In de afgelopen jaren heeft Bergambacht vooral ingezet op het goed formuleren van haar doelen en de te bereiken effecten. Daarin moet nog wel een slag worden gemaakt. Effecten, doelen en activiteiten zijn niet 'smart' genoeg geformuleerd. De gemeente staat (nog) niet regelmatig stil bij de vraag of de gestelde doelen daadwerkelijk worden bereikt, maar er zijn goede aanzetten gemaakt. Bergambacht geeft aan dat zij dit in de komende tijd verder wil ontwikkelen.

Conclusie

Wij stellen vast dat de gemeente een slag heeft gemaakt in het organiseren en structureren van (het beleid voor) haar opgaven. Dit heeft haar bestuurskracht in de rol van dienstverlener versterkt. Daar tegenover staat dat een aantal nieuwe taken c.q. ontwikkelingen van wetgeving nog niet allemaal budgettair is vertaald. In vergelijking met de bestuurskrachtmeting van 2005 heeft de bestuurskracht voor de dienstverlening en de beleidsontwikkeling zich ten positieve ontwikkeld.

De gemeente als participant in het openbaar bestuur

In de kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmeting uit 2005 komt deze rol tot uitwerking op de velden 1.3, 2.3 en 3.3. Daarbij zijn in 2005 over de gemeente in haar rol als participant in het openbaar bestuur op hoofdlijnen de volgende conclusies getrokken:

2005

Geconcludeerd is dat de gemeente Bergambacht ambtelijk en bestuurlijk actief participeert in het samenwerkingsverband K5. Deze samenwerking heeft zijn vruchten inmiddels afgeworpen op een aantal beleidsmatige en operationele gebieden. Hiermee vervult de samenwerking een belangrijke functie in de versterking van de lokale bestuurskracht.

Deze versterking van de bestuurskracht vond echter met name plaats op het tactisch niveau. De strategische samenwerking – die van belang is voor het voortbestaan van de K5-samenwerking – kwam niet goed van de grond, ondanks dat dit meerdere keren als aandachtspunt is geformuleerd. Ook ontbrak het de gemeenten aan visies en een goede uitwerking daarvan in consequenties voor een aantal voor de Krimpenerwaard strategische onderwerpen.

Bovendien hadden de K5-gemeenten geen echte overallvisie op de toekomst van de Krimpenerwaard en de rol van de afzonderlijke gemeenten daarin. Een kernagenda met door iedere raad geaccordeerde (strategische) samenwerkingsonderwerpen, -doelen en consequenties ontbrak. In combinatie met het ontbreken van een eigen visie van de gemeente op haar positie in de regio, zorgde dit voor weinig houvast bij de afweging van keuzes en prioriteiten.

Het voorstel van de werkgroep BOV, waarmee inmiddels elk van de gemeenteraden heeft ingestemd, zou op termijn een versterking hebben kunnen betekenen voor de bestuurskracht. Een belangrijke voorwaarde daarbij was, dat de op te stellen strategische agenda werd vertaald in concrete doelen en in consequenties voor de bevoegdheidsverdeling, de ambtelijke organisatie en de financiën. Vervolgens zou moeten blijken of de gemeenten bereid zouden zijn deze consequenties te aanvaarden.

Strategisch niveau

Geconcludeerd werd dat de gemeente Bergambacht *matig* voldeed aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren in haar rol van participant op strategisch niveau. Hierbij was er sprake van een collectieve verantwoordelijkheid van alle K5-gemeenten. Onze kwalificatie was daarom van toepassing op alle vijf gemeenten, ook al kon de specifieke inbreng in de visieontwikkeling per gemeente verschillen.

Tactisch niveau

Voor bovenlokale vraagstukken vindt in K5- en ISMH-verband afstemming plaats. In de regel loopt dit goed. Bergambacht vult haar centrumfunctie binnen de K5 (onderwijstaken) goed in. De gemeente geeft in de regel op adequate wijze sturing aan de samenwerking.

Geconcludeerd werd dat de gemeente Bergambacht *in voldoende mate* voldeed aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren als participant op tactisch niveau.

Operationeel niveau

Geconcludeerd is dat de samenwerking op operationeel niveau bijdroeg aan de bestuurskracht. Bij deze samenwerkingsverbanden deden zich geen bijzondere vraagstukken voor en Bergambacht hield in voldoende mate de vinger aan de pols.

De gemeente voldeed *in voldoende mate* aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren in haar rol van participant op operationeel niveau.

2008

Op grond van de quick scan komen wij tot de volgende constatering en conclusies over (de ontwikkeling van) de bestuurskracht van de gemeente als participant in het openbaar bestuur.

Visie op samenwerking

Bergambacht heeft met het in 2006 vastgestelde visiedocument 'De handen uit de mouwen (...)' een duidelijke visie op samenwerking en wat zij hiermee wil bereiken geformuleerd. Dat houdt in dat zij bij ieder vraagstuk, knelpunt of nieuwe ontwikkeling niet steeds opnieuw moet afwegen of zij dit het beste zelf of met anderen kan oppakken. Wel maakt Bergambacht altijd de afweging wat ze gedaan zou hebben als ze het zelf hadden moeten uitvoeren.

Het hebben van een visie kan behulpzaam zijn bij het (bij)sturen van de samenwerking om te voorkomen dat de samenwerking met de gemeente 'op de loop gaat'. In de Gemeenschappelijke Regeling is weliswaar een clausule opgenomen die uittreden mogelijk maakt, en de toekomstvisie kan een afwegingskader zijn dat aangeeft wanneer dat wel of niet aan de orde zou kunnen zijn. Wij zien echter ook dat er op dit moment geen aanleiding is voor Bergambacht om deelname aan de K5 en andere samenwerkingsverbanden te heroverwegen.

Zelfstandigheid

Wat de zelfstandigheid betreft, trekken wij de volgende conclusies.

- Met de Gemeenschappelijke Regeling beogen de K5-gemeenten een stevige en slagvaardige structuur neer te zetten voor hun samenwerking. Volgens de kaders van de regeling zijn de bevoegdheden op strategische onderwerpen formeel van het lokale bestuursniveau overgedragen aan het regionale bestuur (Krimpenerwaardraad). Deze structuur op bovengemeentelijk strategisch niveau beperkt de eigen beleidsvrijheid en kaderstellende rol door de gemeente Bergambacht niet of nauwelijks. Materieel vindt er in Bergambacht namelijk wel terugkoppeling plaats en de raad en/of het college geven hun zienswijzen over de conceptvoorstellen. Daarnaast heeft Bergambacht de eigen lokale beleidsvisies ingebracht als input voor de (limitatieve) bovengemeentelijke strategische visies. Het lokale beleid is in de regionale strategische visies goed tot zijn recht gekomen.
- Wat de operationele samenwerking betreft, heeft Bergambacht de formele beleidsvaststellende verantwoordelijkheid wel behouden. Maar wij merken in het algemeen op dat het streven naar uniformiteit versus het maatwerk in samenwerking ten koste kan gaan van efficiëntie in de uitvoering. Wij hebben de indruk dat Bergambacht met de operationele samenwerking in K5 eerder kiest voor een efficiënte uitvoering met als gevolg verminderde regie, dan voor een stevige regie op de uitvoering die daardoor minder efficiënt kan zijn. Wij constateren wel - en college en management bevestigen dit dat Bergambacht moeilijk kan functioneren zonder de ondersteuning die K5 nu biedt.

Met de keuzes die Bergambacht met de K5-gemeenten heeft gemaakt, heeft zij (en de andere vier gemeenten) in onze ogen een niet-direct democratisch gelegitimeerde tussenliggende bestuurslaag geformeerd. Deze brengt met zich mee dat Bergambacht in formele zin niet zelfstandig bestuurlijk functioneert voor diverse (bovenlokale) strategische opgaven: de beleidsvorming en –vaststelling daarvan is een bevoegdheid van de gemeenschappelijke regeling. Hiermee komt de discussie in beeld over de vraag wanneer een gemeente onder welke voorwaarden wel of niet zelfstandig bestuurskrachtig is. Dit te meer daar waar Bergambacht in materiële zin wel degelijk invloed uitoefent op de besluitvorming, door eerst zelf haar doelstellingen en kaders te bepalen en er zo voor te zorgen dat dit wordt opgenomen in het bovenlokale beleid. Het is in het kader van de onderhavige quick scan niet aan Van Naem & Partners om antwoord te geven op deze vraag. Dit is een discussie die de gemeente primair met de provincie zou moeten voeren.

Voor Bergambacht geldt dat de gemeenschappelijke regeling een vorm is van verlengd openbaar bestuur waar politiek en bestuurlijk actief invulling aan wordt gegeven. Door de instelling van de Krimpenerwaardraad, die bestaat uit (gekozen) raadsleden en collegeleden van de deelnemende gemeenten, is een democratische vertegenwoordiging - zij het getrappt - gerealiseerd die de gemeenschappelijke begroting en het gemeenschappelijke strategisch beleid vaststelt.

De samenwerking in K5-verband en in de ISMH is van groot belang voor de organisatie, het bestuur en het handelen van de gemeente Bergambacht. Wij raden de gemeente in ieder geval aan om zich bewust te zijn van de vervlechting die is opgetreden tussen het lokale en het regionale.

Vermindering van kwetsbaarheid

Voor Bergambacht was het in de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 duidelijk dat de K5-samenwerking de kwetsbaarheid van de eigen organisatie kan verminderen. Bergambacht realiseert zich dat zij, bij ongewijzigd beleid, in de problemen komt als er taken terug gaan naar de gemeenten. Verdere decentralisatie van rijkstaken zou kunnen inhouden dat Bergambacht, na afweging, een groter beroep moet doen op samenwerkingsverbanden. Wat de consequenties daarvan zullen zijn voor de afzonderlijke gemeenten, is nu nog niet aan te geven.

Conclusie

Op basis van de normen van bestuurskracht stellen wij vast, dat Bergambacht als participant in het openbaar bestuur door middel van de K5 samenwerking op strategisch niveau materieel inhoudelijk bestuurskrachtiger is geworden dan in 2005. Door eigen doel- en kaderstelling en door actieve inbreng in K5 verband heeft Bergambacht haar eigen beleid 'teruggekregen' in het bovenlokale beleid. Wij maken daarbij twee kanttekeningen:

- De strategische inhoudelijke agenda van de K5 is nog beperkt geweest. Scherpe keuzes heeft men in K5 verband nog niet hoeven maken. Omdat de samenwerking tot nog toe vooral bestaat uit afstemming is tot nu toe geen zwaar inhoudelijk beroep gedaan op de bestuurskracht van de samenwerking en daarmee op de bestuurskracht van elke individuele gemeente.
- Door het instellen van de Krimpenerwaardraad en het overdragen van bevoegdheden aan dit orgaan, vooral wat betreft de strategische beleidsbepaling, neemt de bestuurskracht van elke individuele gemeente volgens het normenkader, formeel af.

Voor wat betreft de bestuurskracht op tactisch en operationeel niveau voldoet Bergambacht, net als in 2005, in voldoende mate aan de hiervoor geldende criteria. Wij merken hierbij wel op dat de samenwerking op operationeel niveau de snelheid van besluitvormingsprocessen nadelig kan beïnvloeden.

De gemeente als interne organisatie

In de kwaliteitsmatrix van de bestuurskrachtmeting uit 2005 komt deze rol tot uitwerking op de velden 2.4 en 3.4. Daarbij zijn in 2005 over de gemeente in haar rol als bestuur van de gemeenschap op hoofdlijnen de volgende conclusies getrokken.

2005

Het gemeentelijk beleid voor de personele, financiële en organisatorische functies ondersteunde op adequate wijze de invulling van de extern gerichte opgaven. Geconcludeerd werd dat de gemeente Bergambacht *in voldoende mate* voldoet aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren als interne organisatie op tactisch niveau.

Tevens werd geconcludeerd dat de gemeente haar opgaven tijdig oppakt en dat monitoring van de burgertevredenheid plaatsvindt. De gemeente voldeed *in voldoende mate* aan de normen en criteria voor bestuurskrachtig opereren in haar rol van interne organisatie op operationeel niveau.

2008

Na deze quick scan komen wij tot de volgende constatering en conclusies voor de gemeente als interne organisatie.

Financiële positie

Wij concluderen dat de financiële situatie van Bergambacht goed is. De gemeente is er trots op dat er geen leningen zijn afgesloten en dat alles uit de 'eigen zak' betaald wordt. Door tijdig te anticiperen op de stijgende kosten van rioolonderhoud, in de vorm van hoge tarieven van rioolrechten, kan Bergambacht de noodzakelijke onderhoudswerken financieren. Het weerstandsvermogen c.q. de algemene reserves zijn op peil. Er is voldoende ruimte in de reserves incidenteel beleid. De ruimte voor nieuw beleid zien wij vooral in het programma 'De burger centraal'.

Planning en control

Bergambacht heeft haar planning & controlcyclus in de afgelopen jaren steviger georganiseerd. Behalve de begroting en de jaarrekening bestaat het instrumentarium uit een kadernota en een najaarsnota, bestuursrapportages, afdelingsplannen en een uitvoeringsplan, waarover periodiek wordt gerapporteerd. De gemeente probeert opgaven zo snel mogelijk door te vertalen in haar begroting, zonder hierbij gebruik te maken van pm-posten.

Ter verbetering van de P&C-cyclus is een kwaliteitsmedewerker/controller aangesteld (1 fte).

Ten aanzien van de programmabegroting constateren wij dat er nog wel een verdere slag moet plaatsvinden. In de begroting wordt weliswaar aangegeven welke doelen en maatschappelijke effecten worden beoogd en wat de gemeente daarvoor gaat doen, maar de formulering hiervan kan nog meer 'smart' gebeuren.

Kwetsbaarheid

Om de capaciteiten van medewerkers zo goed mogelijk te ontwikkelen, werkt de gemeente in het kader van de functionerings- en beoordelingsgesprekken onder andere met persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP). Elke medewerker heeft elke cyclus van twee jaar een beoordelings- en een functioneringsgesprek. De functionerings- en beoordelingsgesprekken worden uitgevoerd door de leidinggevende. Het vaststellen van de beoordelingen vindt plaats door de directie.

Het opleidingsbudget is op een met andere gemeenten vergelijkbaar niveau. Het ziekteverzuim is afgenomen.

De leeftijdopbouw van de medewerkers brengt risico's met zich mee. De mobiliteit is ten gevolge daarvan (nog) niet hoog. Dat kan leiden tot druk op het opleidingsbudget, omdat er weinig nieuwe kennis binnen wordt gehaald in de vorm van nieuwe medewerkers.

Integriteit

In maart 2003, na invoering van het dualisme, is er een gedragscode voor bestuurders en raadsleden vastgesteld. In april 2005 is het integriteitbeleid en een gedragscode voor de ambtenaren vastgesteld door het college. Om de implicaties hiervan tussen de oren te krijgen en het gewenste gedrag, werd in juni 2008 een intensief traject doorlopen. College, management en ondernemingsraad hebben onder externe begeleiding de kernwaarden van de organisatie bepaald. Op 28 juni 2008 hebben alle ambtenaren de ambtseed/belofte afgelegd. Er zijn beleids- en gedragsregels over het aannemen van geschenken.

Een belangrijke maatregel om de kwetsbaarheid te verminderen, is de (uitvoerende) samenwerking in K5. Hierover is meer opgenomen onder het kopje 'de gemeente als participant'.

Conclusie

Zonder dat de bestuurskracht van de gemeente als interne organisatie in het kader van de quick scan volledig in beeld is gebracht, constateren wij dat de bestuurskracht in deze rol op verschillende aspecten ten opzichte van 2005 is versterkt.

Tot besluit

Bergambacht heeft haar bestuurskracht sinds de bestuurskrachtmeting in 2005 versterkt. Veel van de geconstateerde versterkingspunten en achterstanden zijn aangepakt en opgelost. Bergambacht voldoet aan de definities en het normenkader dat wij in het kader van de bestuurskrachtmeting hanteren.

Met het vaststellen van een toekomstvisie heeft de gemeente gekozen voor een koers voor langere termijn. Er worden bewuste keuzes gemaakt, anticiperend op wat er gaat gebeuren. Goede voorbeelden zijn de ruimtelijke en economische ontwikkeling, waarbij ingrijpende veranderingen in de agrarische sector kansen bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen en de samenwerking, vooral in K5-verband.

In de gesprekken met het college en het management kregen wij de indruk dat wij te maken hebben met een zelfbewuste gemeente, die weet wat wel en niet tot de (eigen) mogelijkheden behoort en waar ambitie is gekoppeld aan het vermogen tot realisatie daarvan. Naar eigen zeggen komt dat door de lokale cultuur, die zich kenmerkt door een grote nuchterheid en zakelijkheid. Dat uit zich ook in de lokale bestuurscultuur en de bestuurlijke verhoudingen. Raad en college werken vaak eendrachtig samen om resultaten te behalen. De titel van de toekomstvisie 'De handen uit de mouwen met de voeten in 't veen' is niet voor niets gekozen.

Bijlage 1 **Werkwijze quick scan gemeente Bergambacht**

In deze bijlage zetten wij de werkwijze van de quick scan naar de bestuurskracht van de gemeente Bergambacht uiteen. De in Bergambacht gehanteerde werkwijze is dezelfde als die gehanteerd in de overige K5-gemeenten.

Doel en kenmerken quick scan

Met de quick scan is het de bedoeling inzicht te krijgen of en zo ja welk vervolg de gemeente Bergambacht, zelf en eventueel met andere gemeenten, heeft gegeven aan de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 en de bijbehorende aanbevelingen.

Deze doelstelling betekent niet dat er een nieuwe bestuurskrachtmeting is uitgevoerd. De quick scan is gebaseerd op de opgaven van de gemeente zoals die bij de bestuurskrachtmeting van 2004-2005 zijn bepaald in het opgavenprofiel. Ook wordt de bestuurskracht aan de hand van de normen en criteria niet opnieuw bepaald. De opgaven zijn, indien nodig, wel geactualiseerd voor wat betreft de voortgang, nieuwe ontwikkelingen en ambities.

Werkwijze

Tijdens de quick scan hebben wij de focus gericht op die opgaven die in de bestuurskrachtmeting in de periode 2004-2005 een gewicht van meer dan gemiddeld kregen toebedeeld door de gemeente. Hoewel soms inhoudelijk gewijzigd, zijn deze opgaven nog steeds aan de orde voor de gemeente Bergambacht.

Hieronder vermelden wij kort de betreffende opgaven. Steeds wordt daarbij de titel van het hoofdstuk in het opgavenprofiel genoemd, waarin u de beschrijving van de opgave kunt terugvinden.¹¹

| Titel hoofdstuk opgavenprofiel | Opgave(n) |
|---------------------------------------|--|
| Fysieke structuur | <ul style="list-style-type: none"> - In stand houden leefbaarheid kernen/voorzieningenniveau - Voorbereiden nieuwe locatie voor gemeentelijke en bovenlokale diensten |
| Bouwen en wonen | <ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelen en uitvoeren volkshuisvestingsbeleid - Regionaal afstemmen volkshuisvestingsbeleid - Realiseren wonen-zorg-welzijn voorzieningen |

¹¹ De opgaven zijn beschreven in het Opgavenprofiel van de gemeente Bergambacht (d.d. 25 januari 2005).

| Titel hoofdstuk opgavenprofiel | Opgave(n) |
|---|---|
| Ruimtelijke ordening en groen | - Behouden en versterken landelijk gebied |
| Milieu | - Rioleringsbeleid |
| Verkeer en vervoer | - Uitvoeren regionale en lokale verkeersprojecten - Beheer en onderhoud infrastructuur - In stand houden openbaar vervoer en collectieve vervoersvoorzieningen |
| Economie en werkgelegenheid | - Ontwikkelen bedrijventerreinen - Voorbereiden regionale ontwikkelingsmaatschappij ROM-K - Versterken detailhandel |
| Welzijn, zorg, sport en inburgering | - Ontwikkelen en uitvoeren jongerenbeleid - Ontwikkelen en uitvoeren ouderenbeleid - Uitvoeren en herijken subsidiebeleid - Uitvoeren en actualiseren accommodatie- en sportbeleid - Versterken bibliotheekwerk |
| Onderwijs | - Uitvoeren taken regionale samenwerking (LOK-5) |
| Burgerzaken | - Voorbereiden heraudit |
| Sociale zaken | - Uitvoeren bijstandswet |
| Openbare orde en veiligheid en handhaving | - Uitvoeren en versterken brandweezorg en rampenbestrijding - Uitvoeren en versterken handhavingstaken |
| Bestuurlijke aangelegenheden | - Verder ontwikkelen dualisme/bestuurlijke vernieuwing |
| Financiën | - Bewaken financiële positie |
| Bedrijfsvoering | - Verder versterken planning en control - Opstellen Documentstructuurplan |

Deze opgaven zijn in overleg tussen het college van B en W en leidinggevend van de gemeente Bergambacht en Van Naem & Partners doorgesproken voor wat betreft de huidige stand van zaken:

- de actualiteit van de opgave
- de voortgang en behaalde resultaten
- de financiële en personele consequenties van de opgaven voor de gemeente
- de rol van de gemeente bij de realisatie van de opgave
- de interactie met externe partijen
- de samenwerking met andere overheden.

Daarnaast is geïnventariseerd welke (belangrijke) ambities en nieuwe opgaven de gemeente heeft ontwikkeld sinds het bestuurskrachtonderzoek.

Verder zijn wij nagegaan hoe de gemeente omgaat met nieuwe ontwikkelingen die op alle gemeenten afkomen.

| Algemene ontwikkeling | Wat houdt dit bijvoorbeeld in |
|----------------------------------|--|
| Demografie | Vergrijzing, ontgroening, groei of krimp |
| Decentralisatie van rijkstaken | Uitbreiding takenpakket (Wmo, Wsw, Wro, CJG), beleidsrijkere taken, meer regie over veelpartijensamenwerking, meer faciliterende rol |
| Schaalvergroting | Meer bovengemeentelijke maatschappelijke vraagstukken, grotere en professionelere maatschappelijke partners |
| Elektronische overheid | Gemeente als eerste overheid, digitale dienstverlening, hogere verwachtingen van inwoners |
| Toenemende verantwoordingsplicht | 'eigen' boel op orde, dossiers actueel, adequaat toezicht en systeem voor klachten |
| Europa als vierde bestuurslaag | Nieuwe wet- en regelgeving (zoals de Kaderrichtlijn Water, Europese aanbestedingsregels, Dienstenrichtlijn en subsidieregelingen) |

Voor deze algemene ontwikkelingen hebben wij met de gemeente besproken:

- Of zij de ontwikkelingen en trends volgt? Brengt zij deze (voortdurend) voor zichzelf in beeld? Volgt de gemeente de discussie/ontwikkelingen voor wat betreft wet- en regelgeving op Europees en landelijk niveau?
- Wat betekenen deze ontwikkelingen en trends voor Bergambacht?
- Hoe beïnvloeden zij de gemeente?
- Welke betekenis geeft de gemeente aan deze ontwikkelingen en trends?
- Welke vraagstukken/problemen veroorzaken zij voor de gemeente?
- Houdt de gemeente rekening met deze ontwikkelingen en trends in haar visie- en beleidsdocumenten?
- Op welke wijze wil de gemeente inspelen op deze ontwikkelingen en trends? Op welke wijze pakt de gemeente de vraagstukken/problemen aan die deze ontwikkelingen en trends veroorzaken? Welke activiteiten vergt dit van de gemeente?
- Wat vergt dit van de gemeentelijke organisatie (raad, bestuurders, ambtelijk apparaat)?
- Wat vergt dit van de gemeente financieel gezien?
- Wat vergt dit van/betekent dit voor samenwerking?
- Ervaart de gemeente met betrekking tot de genoemde ontwikkelingen en trends, en het inspelen daarop, knelpunten? Zo ja, op welke wijze gaat de gemeente met deze knelpunten om?

Verder hebben wij onderzocht wat de gemeente heeft gedaan met de versterkingspunten van bestuurskracht en de aanbevelingen die waren opgenomen in de begeleidende brief bij het bestuurskrachtprofiel. Deze versterkingspunten en aanbevelingen zijn opgenomen in de verschillende hoofdstukken van deze quick scan rapportage.

Onze constatering over de (ontwikkeling in de) bestuurskracht hebben wij geclusterd naar de begrippen uit het normenkader. Daarbij hebben wij steeds eerst aangegeven wat de gemeente heeft gedaan met het bestuurskrachtonderzoek en daarna hoe de bestuurskracht is voor huidige en toekomstige ontwikkelingen.

Bijlage 2 Normen en criteria bestuurskracht

Voor de bestuurskrachtmeting wordt als 'meetlat' een vooraf vastgesteld kader van normen en criteria gebruikt. Voor de bestuurskrachtmeting van de gemeenten in de Krimpenerwaard wordt het normenkader gebruikt, dat de provincie Zuid-Holland heeft opgesteld in de nota 'Grensverkennd en grensverleggend' (2001).¹²

Voor de toepassing van dit normenkader in de bestuurskrachtmetingen van de K5-gemeenten, hebben wij een bewerking toegepast:

Indeling naar bestuurskrachtbegrippen

Om het normenkader overzichtelijker te presenteren, hebben wij de normen en criteria geclusterd naar acht begrippen, die voor de gemeente verschillende aspecten van bestuurskracht definiëren.

- interactiviteit: bereikbaarheid, zichtbaarheid en uitwisseling met betrokkenen
- betrouwbaarheid: het objectief, controleerbaar, openbaar, tijdig, integer en juridisch juist uitvoeren van opgaven
- consistentie: het eenduidig en integraal formuleren van beleid en het handelen daarnaar
- democratische legitimering: de betrokkenheid van de bestuursorganen bij besluitvorming en het gemeentelijk handelen
- proactiviteit: de actieve, initiërende en stimulerende inzet
- slagvaardigheid: het draagvlak, de daadkracht en de inzet van middelen voor het realiseren van de opgaven
- transparantie: de visievorming, monitoring en informatievergaring
- zelfstandigheid: de inbreng en inzet in samenwerkingsverbanden.

Voor de inhoud van de normen en criteria heeft die clustering geen gevolgen.

Hieronder geven wij weer welke normen en criteria gelden voor het bestuurskrachtonderzoek. Deze zijn weergegeven per rol van de gemeente.

¹² Het normenkader is opgebouwd uit normen en criteria. De normen zijn (zowel in 'Grensverkennd en grensverleggend' als in de onderstaande weergave) weergegeven in regels waarvoor geen opsommingstekens zijn geplaatst. Elke norm is uitgewerkt in één of meerdere criteria, waarvoor opsommingstekens zijn geplaatst.

1 De gemeente als bestuur

Betrouwbaarheid

Er moet sprake zijn van voldoende afstand tussen de gemeente en de burgers uit het oogpunt van het waarborgen van objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid.

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op eenduidigheid in optreden naar buiten ten aanzien van besluitvorming.

Democratische legitimering

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor toezicht op de uitvoering van en communicatie over het beleid.

- Het zwaartepunt ligt niet bij de burgemeester alleen, maar is gelijkelijk verdeeld over alle leden van het College van Burgemeester en Wethouders
- Burgemeester en wethouders hebben een goede relatie met de raad
- Burgemeester en wethouders bevorderen een tijdige agendering van en beslissingen over belangrijke vraagstukken.

Interactiviteit

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers
- Het gemeentebestuur moet herkenbaar zijn voor de burgers.

Proactiviteit

De gemeente stelt zich proactief op.

- De gemeente inventariseert regelmatig de wensen en behoeften van de burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en houdt daar rekening mee bij de beleidsvorming.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak
- De gemeente is bestuurlijk in staat om zelfstandig de taken te vervullen.

De gemeente heeft een daadkrachtig bestuur.

- De gemeente reageert slagvaardig en alert op externe ontwikkelingen, waaronder crises.

Het gemeentebestuur creëert draagvlak voor bestuur en beleid.

- Het voorgenomen beleid wordt door de gemeente getoetst op draagvlak in de samenleving en waar nodig neemt de gemeente initiatieven om dat draagvlak te vergroten
- De gemeente weet om te gaan met belangentegenstellingen, weerstanden en hindermachten en beschikt daartoe over de nodige strategische en tactische vermogens.

Transparantie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar)
- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar)
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid.

2 De gemeente als dienstverlener

Betrouwbaarheid

- De gemeente pakt de taken tijdig op
- De gemeente voldoet aan wet- en regelgeving.

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op integraal beleid, hetgeen wil zeggen dat de gemeente haar taken in hun onderlinge samenhang heeft benaderd.

Democratische legitimering

- Burgemeester en wethouders hebben regie over het ambtelijk apparaat.

Interactiviteit

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- De gemeente moet toegankelijk, flexibel en aanspreekbaar zijn voor de burgers.

Proactiviteit

De gemeente stelt zich proactief op.

- De gemeente trekt haar eigen plan
- De gemeente initieert en stimuleert ontwikkelingen.

Slagvaardigheid

De gemeente weet wat zij wil doen en moet doen.

- De gemeente heeft haar taken en beschikbare middelen in beeld
- De gemeente zet de beschikbare middelen adequaat in voor het vervullen van haar taken
- Indien het met de beschikbare middelen niet mogelijk is alle taken te vervullen, moet zij de prioriteiten helder en ondubbelzinnig geformuleerd hebben. Deze prioriteitenstelling moet gebaseerd zijn op realistische uitgangspunten en haalbare doelstellingen en moet voorzien zijn van een tijdpad.

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de taken vertaald naar consequenties waarmee duidelijk wordt dat er geen sprake is van woorden maar daden
- De gemeente heeft die consequenties vertaald in personele inzet, inzet van financiële middelen, inhoudelijke haalbaarheid (inclusief draagvlak) en een meerjarenplanning
- De gemeente weet op welke onderwerpen de personele capaciteit ontoereikend is. In die situatie stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare capaciteit.
- Voor belangrijke opgaven beschikt de gemeente zelf over de ambtelijke capaciteit voor de beleidsvoorbereiding. In uitzonderingsgevallen kunnen delen van de beleidsvoorbereiding worden opgedragen aan derden
- Voor andere (dan belangrijke) opgaven mag de gemeente de beleidsvoorbereiding opdragen aan derden, op voorwaarde dat de gemeente zelf de regie op de beleidsvoorbereiding blijft houden
- De gemeente is in staat de adviezen van externen van een eigen inhoudelijk waardeoordeel te voorzien
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen
- De financiële levensvatbaarheid van de gemeente mag niet onder permanente druk staan
- De gemeente heeft voldoende financieel-economisch weerstandsvermogen
- De gemeente realiseert een evenwicht tussen het kostenniveau en het voorzieningenpakket.

Transparantie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar)

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar) en vertaalt deze door in concreet beleid
- De gemeente toetst regelmatig de voortgang en effectiviteit van het beleid
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

Zelfstandigheid

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren.

- De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol.

3 De gemeente als participant in het openbaar bestuur

Consistentie

De gemeente realiseert eenheid van beleid.

- De gemeente richt zich op regionale afstemming van beleid bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties van haar beleid zijn.

- De gemeente heeft de consequenties vertaald in inhoudelijke haalbaarheid inclusief het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak
- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen (onderhandelingspositie).

Transparantie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan zo mogelijk een visie voor de lange termijn (ten minste tien jaar)
- De gemeente verzamelt informatie over toekomstige ontwikkelingen en vormt zich op basis daarvan een visie voor de korte termijn (vier jaar).

Zelfstandigheid

De gemeente is primair verantwoordelijk en bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat om nu en in de toekomst zelfstandig het eigen takenpakket uit te voeren.

- De gemeente is in staat om samen te werken en draagt daar actief aan bij
- Bij samenwerking behoudt de gemeente de beleidsbeslissende verantwoordelijkheid
- Samenwerking en uitbesteding mogen geen afbreuk doen aan de gemeentelijke regierol
- De gemeente is bij samenwerking in staat om gezamenlijk de regie te voeren bij het oppakken van regionale opgaven
- De gemeente kan als een volwaardige partner optreden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en organisaties
- De gemeente is niet te zeer afhankelijk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

4 De gemeente als interne organisatie

Interactiviteit

De gemeente moet zichtbaar zijn in de samenleving en stelt zich daarbij op in dienst van de lokale samenleving.

- Iedere burger kan bij de gemeente die gegevens vinden, die hij of zij nodig heeft om deel te nemen aan de (lokale) samenleving¹
- De gemeente zet zich in om de interactie tussen de gemeente en de burgers te vergroten.¹

Transparantie

De gemeente houdt zichzelf periodiek een spiegel voor en formuleert mede op basis daarvan een korte- en langetermijnvisie.

- De gemeente vertaalt de visie voor de korte termijn (gebaseerd op door de gemeente verzamelde informatie over toekomstige ontwikkelingen) in concreet beleid
- De gemeente verzamelt periodiek gegevens over kwaliteit, effectiviteit en efficiency van haar functioneren en gaat vervolgens na of met gerichte acties verbetering mogelijk is.

Zelfstandigheid

De gemeente is ambtelijk en financieel in staat om zelfstandig de taken te vervullen.

¹ In de oorspronkelijke formulering van het normenkader is hieraan toegevoegd: 'via de interactieve website'. Dit is niet overgenomen in de bestuurskrachtmeting, omdat dit de formulering is van een opgave en niet van een norm.

- De gemeente is waar nodig in staat en bereid om aanvullende financiële maatregelen te treffen.

Slagvaardigheid

De gemeente heeft helder in beeld wat de consequenties zijn van haar beleid.

- De gemeente is in staat kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel aan te trekken voor zowel de uitvoerende als de plannende, sturende en verdelende taken
- De gemeente heeft voldoende personele capaciteit om de opgaven en de daarbij behorende consequenties op te pakken en te vervullen
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe bezetting of het uitvallen van medewerkers
- De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de opgaven te vervullen
- Indien de financiële ruimte onvoldoende is om de opgaven te vervullen, stelt de gemeente heldere en verantwoorde prioriteiten voor de inzet van de beschikbare middelen.

Bijlage 3 Geïnterviewde leden van college en management Bergambacht

College

| Naam | Functie | Portefeuille |
|------------|--------------|--|
| A. van Erk | Burgemeester | <ul style="list-style-type: none"> - Algemene beleidscoördinatie - Algemeen bestuurlijke zaken - Openbare orde en veiligheid - Brandweer en rampenbestrijding - Integraal veiligheidsbeleid - Dienstverlening & communicatie & interactief beleid - Bevolkingszaken - Personeelszaken & automatisering & informatiebeheer - K5 en overige regionale samenwerking (coördinatie) - Financiën - Economische zaken - Recreatie - Project: Veerweg |
| D. Blok | Wethouder | <ul style="list-style-type: none"> - 1^{ste} loco burgemeester - Ruimtelijke ordening - Volkshuisvesting - Monumentenzorg - Leefbaarheid - Welzijn en cultuur - Sportzaken - Onderwijs, peuterspeelzaalwerk, kinderopvang - Jeugdbeleid - Project: Ruimtelijke structuurvisie - Project: Kadijkselaan |
| J. Vente | Wethouder | <ul style="list-style-type: none"> - Openbare werken - Verkeer en vervoer - Milieu - Wmo (implementatie en coördinatie) - Sociale zaken - Ouderenbeleid - Wvg - Vrijwilligersbeleid - Volksgezondheid - Project: Veenweidepact |

Management

| Naam | Functie | Organisatieonderdeel |
|------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| P. van Willigen | Directeur/ Gemeentesecretaris | |
| S. van der Ruit | Adjunct directeur/ loco secretaris | |
| P. Groeneveld | Afdelingshoofd | Bedrijfsvoering |
| A. Kliek | Afdelingshoofd | Samenleving |
| A.C. Slingerland | Afdelingshoofd | Openbare Werken |