

Bijlage A Tussenmeting bestuurskrachtmeting



Directie

Datum: 31 mei 2011

Inleiding

Eind 2008 heeft de gemeenteraad van Ridderkerk op voorstel van het college besloten tot het houden van een bestuurskrachtmeting-nieuwe-stijl. Op de tot dan toe bestaande methoden was veel kritiek. De bestaande metingen zouden te intern gericht zijn, zouden in het teken van herindeling van gemeenten staan en legden teveel nadruk op effectiviteit en te weinig op de democratische kant van het lokaal bestuur.

De bestuurskrachtmeting-nieuwe-stijl is ontwikkeld door de Universiteit van Tilburg (UvT) en PriceWaterhouseCoopers (PWC), die ook gezamenlijk het onderzoek hebben uitgevoerd.

Onderdeel van de bestuurskrachtmeting-nieuwe-stijl (voortaan: bestuurskrachtmeting) was, dat het onderzoek in de eerste helft van 2009 gelijktijdig in meer gemeenten gehouden moest worden. Ridderkerk heeft daaraan meegedaan met Albrandswaard, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel. Uit deze vier gemeenten is een visitatiecommissie ingesteld, die onder voorzitterschap van professor Arthur Ringeling, de vier gemeenten heeft bezocht. Voor de gemeente Ridderkerk heeft hieraan de toenmalige burgemeester Hermans deelgenomen. De visitatiecommissie heeft over de vier afzonderlijke gemeenten een eindoordeel gegeven en aanbevelingen gedaan.

Het totale onderzoeksrapport hebt u bij uw aantreden uitgereikt gekregen, zodat u dit naast deze tussenmeting kunt gebruiken. Op de website van de gemeente kunt u het volledige rapport terugvinden onder Politiek en bestuur/Bestuurlijke informatie/bestuurskrachtmeting.

Tussenmeting

In 2008 heeft de gemeenteraad, op voorstel van het college ook besloten om in 2011 een tussenmeting van de stand van zaken van de aanbevelingen van de visitatiecommissie te houden. In het evaluatieoverleg tussen de onderzoekers en de gemeentelijke projectleiders bleek dat de andere gemeenten pas in 2013 een volledig nieuwe bestuurskrachtmeting willen houden en tussentijds de stand van zaken niet in beeld brengen.

Daarop is besloten om de tussenmeting in Ridderkerk in eigen beheer uit te voeren. Gelijktijdig met de verzameling van gegevens voor de jaarrekening 2010 zijn de gegevens voor de tussenmeting in de organisatie verzameld. Deze gegevens moeten wel beoordeeld worden op een manier zoals dat is gedaan door de visitatiecommissie en de onderzoekers.

In bijlage B treft u een overzicht van het eindoordeel en de aanbevelingen uit 2008 aan. Daarbij is de indeling en volgorde van de onderzoeksopzet aangehouden. In de derde kolom is aangegeven of en zo ja, wat er met de aanbevelingen is gedaan.

Het eindrapport van de bestuurskrachtmeting augustus 2009 is opgebouwd aan de hand van Kapitalen (vergelijkbaar met beleidsvelden). Voor de duidelijkheid is dezelfde opbouw aangehouden. Hierna wordt eveneens per kapitaal aangegeven wat het oordeel is over de aanbevelingen en de stand van zaken.

Kapitaal A Democratie

De verkiezingsuitslag op 2 maart 2010 heeft een totaal andere samenstelling van de gemeenteraad van Ridderkerk opgeleverd. Daarna is een coalitie van Leefbaar Ridderkerk en de SGP gevormd. Leefbaar Ridderkerk levert drie wethouders, waarvan twee parttime en de SGP levert één wethouder. De coalitievorming en de portefeuillevverdeling is vrijwel geruisloos verlopen en doet recht aan de verkiezingsuitslag. Op grond daarvan kan gezegd worden dat er bestuurskrachtig is gehandeld. Na enig zoeken naar de posities in de raad lijken de coalitie- en oppositiepartijen hun draai weer te hebben gevonden.

Op 1 oktober 2010 is burgemeester Attema geïnstalleerd. Daarmee is opnieuw een andere samenstelling van het gemeentebestuur van Ridderkerk opgetreden. Inmiddels heeft één wethouder van Leefbaar Ridderkerk zijn portefeuille ingeleverd, omdat hij op grond van zijn verkiezingsbeloften vond dat de ontwikkelingen rond polder Nieuw Reijerwaard zijn functioneren als wethouder onmogelijk maakte. De verkiezingsuitslag heeft eraan bijgedragen dat op dit dossier lang naar consensus is gezocht. Het college vond echter geen ruimte om tot een ander besluit te komen. Tijdens het besluitvormingstraject waren de onderlinge verschillen in de raad duidelijk zichtbaar. In het afrondende debat op 24 maart 2010 is hieronder een streep gezet en hebben de partijen elkaar opgeroepen tot constructieve samenwerking. In ambtelijke contacten op provinciaal en regionaal niveau blijkt dat als gevolg van de besluitvorming op dit dossier minder positieve beelden over Ridderkerk waren ontstaan.

Participatie liep als een rode draad door het eindoordeel over de bestuurskrachtmeting heen. Daarbij werd de nadruk gelegd op de "leemlaag" van bestaande participanten en de onvoldoende terugkoppeling over de resultaten van participatie. Het college heeft dit onderwerp direct opgepakt en is een open discussie aangegaan met bestaande wijkoverleggen, -ideeteams en platforms. Op basis van die discussies en de eerdere Ridderkerkse ervaringen met participatie is het stelsel van participatie doorontwikkeld. De dringende oproep van de visitatiecommissie is opgevolgd en in de toekomst moet blijken of we op de goede weg zijn. In de ambtelijke organisatie zijn hulpmiddelen geïntroduceerd, die het makkelijker maken om de juiste vorm van participatie in het dagelijks werk toe te passen. De eerste geluiden hierover zijn positief. Gelijktijdig worden nieuwe kanalen aangeboden om te meer (en andere) burgers te interesseren voor Ridderkerkse aangelegenheden. Op de welkomstbijeenkomst "Dag nieuwe inwoners" nodigen we nieuwe inwoners uit om kennis te maken met de gemeente en elkaar. Dat laatste is ook bedoeld om de gemeenschapszin in de buurt/straat/wijk te bevorderen. Bij de volgende bestuurskrachtmeting moet duidelijk zijn of dit positief uitwerkt.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat het college betrouwbaar, zorgvuldig en transparant moet werken. Live-uitzendingen van gemeenteraadsvergaderingen worden hiervoor als middel genoemd. Die live-uitzendingen zijn eind 2010 weer van start gegaan. De burger kan daarmee op afstand de vergaderingen volgen; in die zin is de transparantie van het gemeentebestuur vergroot. Het oordeel van de burger over de betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en transparantie van het besluitvormingsproces is daarmee niet automatisch positief. Op die terreinen moet nog steeds veel werk verzet worden. De aanzet daarvoor is gegeven met de visie van het college op de wijze waarop het Ridderkerk wil besturen en in de uitwerking daarvan voor de ambtelijke organisatie. Of de Ridderkerkse samenleving ervaart dat het gemeentebestuur betrouwbaar, zorgvuldig en transparant werkt, heeft alles te maken met de manier waarop de besluiten en de afwegingen daarbij aan de samenleving worden verteld. Afweging van het algemeen belang ten opzichte van het individueel belang is moeilijk uit te leggen. Een gemeentebestuur dat kiest voor het algemeen belang in plaats van voor het makkelijker uit te leggen individueel belang en dat uitlegt, maakt het zich niet makkelijk en laat zien dat het over bestuurskracht beschikt.

De visitatiecommissie heeft aangegeven, dat de ondersteuning van de burgemeester, het college en de raad verbeterd moest worden. Betere ondersteuning zorgt ervoor dat de bestuursorganen in het besluitvormingsproces over de juiste informatie beschikken om hun afwegingen te maken. De directie heeft dit onderwerp voortvarend aangepakt. Zo is de beantwoording van raads- en commissievragen en de ondersteuning van het college in vooral de portefeuillehoudersoverleggen en op regionale aangelegenheden sterk verbeterd. De behoefte aan sturingsmogelijkheden voor de raad én de passieve en actieve informatievoorziening zijn besproken in het presidium en tijdens de raadsconferenties. Naar aanleiding daarvan wordt de raad door het college van diverse onderwerpen op hoogte gehouden door middel van raadsinformatiebrieven en stellen raadsleden meer vragen voor aanvang van een commissie- of raadsvergadering. In samenspraak met de raad zullen het college en de organisatie wel goed moeten nadenken over de hoeveelheid informatie die

aan de raad verstrekt wordt. Het verstrekken van heel veel informatie kan de raad afleiden van de hoofdlijnen. De raad is tevreden over de eigen acties naar de samenleving toe. De nieuwe rol van de raad op het gebied van participatie is nog niet in de praktijk aan de orde geweest.

Kapitaal B Kennis en innovatie

De visitatiecommissie had niets toe te voegen aan de zelfstudie en het aanvullend onderzoek op het gebied van onderwijs. De gemeente probeert haar regierol op het gebied van onderwijs vorm te geven. Dat gebeurt binnen de Lokale educatieve agenda (LEA). De doorontwikkeling van het LEA vond plaats op de Werkconferentie 25 mei 2011. Concrete resultaten zijn nog niet te melden, toch zijn we er van overtuigd dat de gekozen richting in het LEA een juiste is, omdat dit in samenwerking met het onderwijsveld gebeurt. Ook worden de banden met het bedrijfsleven en het beroepsonderwijs aangehaald. De vraag is hoever de gemeente hierin wil gaan. Uit het recente onderzoek van de Rekenkamercommissie over onderwijshuisvesting blijkt dat het onderwijsveld heel mild oordeelt over de samenwerking met de gemeente. Bij de kerntakendiscussie en in de notitie over Vergrijzing zal de vraag aan de orde komen of de gemeente een meer of minder actieve rol op het gebied van onderwijs wil vervullen.

Kapitaal C. Sociaal kapitaal

De visitatiecommissie was onder de indruk van het verenigingsleven in Ridderkerk en ook de inwoners vonden dit een groot goed.

Uit de inventarisatie (Bijlage B) blijkt dat de rol van verenigingen als verbindende factor in de wijken tot uiting komt in de inzet van verenigingen in de Brede scholen. De vraag is of we hier in de toekomst meer aandacht aan moeten/gaan besteden. Tijdens de kerntakendiscussie kan deze vraag beantwoord worden. Het gemeentebestuur kan er immers voor kiezen om, indien de samenleving ergens om vraagt, faciliterend op te treden en het echte werk aan de samenleving zelf over te laten. Dat doet de gemeente al bij andere verenigingen dan sportverenigingen. Andere verenigingen komen meestal pas in beeld bij de gemeente als zij een subsidieverzoek indienen. In de notitie Vergrijzing wordt nader op de gevolgen van vergrijzing en ontgroening voor het verenigingsleven ingegaan.

Kapitaal D. Infrastructuur en leefomgeving

De druk op Ridderkerk vanuit de regio voor wat betreft infrastructuur wordt steeds groter. Dat blijkt onder meer door de nadruk die gelegd wordt op het vrij houden van het tramtracé en de voorstellen voor een oeververbinding met de Krimpenerwaard. Ook de ontsluiting van Nieuw Reijerwaard zal tot meer drukte op het wegennet leiden. Het is van het grootste belang dat het gemeentebestuur van Ridderkerk hierbij de juiste stappen zet. De waardering voor de bestuurskracht van het gemeentebestuur zal toenemen als er (nieuwe) verbindingen worden gezocht tussen lokaal en regionaal niveau.

Zoals de visitatiecommissie heeft aangegeven is het gemeentelijk speelveld op het gebied van woningbouw en woningtoewijzing klein. Samenwerking, als partner, met aanbieders van woningen is hierbij van cruciaal belang. De ambtelijke samenwerking met Woonvisie is goed en bestuurlijk is in die relatie geïnvesteerd. Dat komt onder andere tot uiting in maatwerk oplossingen op ingewikkelde dossiers en moet leiden tot een gezamenlijke visie en afspraken over de woningvoorraadontwikkeling. Bij dit onderwerp heeft de gemeente een dubbelrol, want ook met de regio zullen afspraken gemaakt moeten worden. Het gemeentelijk belang en het regionaal belang zullen ook in dit geval in samenhang met elkaar moeten worden afgewogen.

Ridderkerk had geen bestuurskrachtonderzoek nodig om te weten dat het onder de invloed van de A15 en A16 staat. Dat was al duidelijk en niet in de laatste plaats door de niet aflatende inzet van

inwoners. Groepen inwoners die zich hard maken richting de provinciale of rijksoverheid zijn voorbeelden van een samenleving die zelf zaken oppakt en oplost. Het gemeentebestuur toont bestuurskracht door die groepen, daar waar nodig te faciliteren of daarmee gezamenlijk op te trekken.

Kapitaal E. Cultuur en vrije tijd

De visitatiecommissie gaf aan dat het gemeentebestuur moet nadenken over de rol die het wil spelen op het terrein van cultuur en vrije tijd en dat daarbij het vergrijzingsvraagstuk een rol speelt. Tijdens de kerntakendiscussie kan deze vraag beantwoord worden. De gemeente kan er immers voor kiezen om geen rol van betekenis te vervullen en indien de samenleving ergens om vraagt, faciliterend op te treden en de activiteiten zelf aan de samenleving over te laten.

Kapitaal F. Economie

De visitatiecommissie had de indruk dat het Ridderkerkse bedrijfsleven niet veel voelde voor samenwerking met de gemeente. De boodschap van de ondernemers was steeds: "als het nodig is, dan roepen we wel". Tot voor kort ging het gemeentebestuur hierin mee. Voor het gemeentebestuur is die boodschap geen goede uitgangspositie, want als er dan geroepen wordt, moet er hoogstwaarschijnlijk iets gerepareerd worden. Besloten is om een economisch adviseur aan te stellen, die de contacten met het bedrijfsleven moet uitbouwen en onderhouden. Vanuit werkgelegenheidsprojecten worden al laagdrempelige contacten onderhouden met het bedrijfsleven. Afstemming van de contacten vanuit de economische en de werkgelegenheidskant is noodzakelijk om het bedrijfsleven niet "overheidsmoe" te maken.

Het bedrijfsleven kan niet functioneren zonder goed opgeleid personeel. Tijdens de brainstormsessies voor de opstelling van de structuurvisie riepen het bedrijfsleven en het onderwijs de gemeente op om te zorgen voor verbinding tussen de gemeente, onderwijs en bedrijfsleven. De vraag is of de gemeente dit op zich wil nemen en zo ja, hoe. Onder Kapitaal B. wordt aangegeven dat binnen het LEA de banden tussen bedrijfsleven en onderwijs worden aangehaald. Daarin zal dan ook de economisch adviseur moeten worden meegenomen. De gemeente kan dan de regierol vervullen en ervoor zorgen dat de beleidsvelden goed op elkaar zijn afgestemd.

Kapitaal G. Middelen

Op het moment dat de bestuurskrachtmeting werd gehouden, was een maand eerder een organisatiewijziging doorgevoerd. Het getuigde van vertrouwen van het gemeentebestuur in de organisatie om dan toch een bestuurskrachtmeting in vergelijking met drie andere gemeenten te (laten) houden. De visitatiecommissie had kritiek op de inhuur van externen op cruciale plekken in de organisatie. Dit was in het kader van de organisatieontwikkeling een doelbewuste keuze. De, naar het oordeel van de visitatiecommissie, weinig stabiele organisatie is doorontwikkeld en hoofdprocessen zijn afdelingen geworden. Daarbij is de scheiding tussen procesmanagement en HR-management vastgehouden. De aandacht voor de medewerkers en voor proces blijft zo evenredig verdeeld en de inhuur van die externen is voorbij. De afstemming tussen college en management van de organisatie over de dienstverlening, investeringen en voortgang van de gemeentelijke activiteiten is een vast onderdeel geworden van de werkwijze. Het college is hierdoor in staat om de stand van zaken te volgen en zo nodig bij te sturen. De ondersteuning van het gemeentebestuur is hiermee op een hoger plan gekomen. Gewerkt wordt aan de toepassing van beleidsgestuurde contractfinanciering. Het college kan dan op een vergelijkbare wijze partners die taken voor de gemeente uitvoeren, volgen en bij- of aansturen. Het compliment van de provincie over de helderheid en toegankelijkheid van de begroting 2011-2014 geeft aan dat we ook op dat gebied goed bezig zijn.

Bestuurlijke partner

De visitatiecommissie was van oordeel dat samenwerking in BAR-verband van groot belang kan worden en dat samenwerking kan leiden tot tegenwicht naar Rotterdam. In het coalitieakkoord staat dat samenwerking het belang van de Ridderkerkse burger moet dienen. Alle taken die door de rijksoverheid naar de gemeente worden overgeheveld, kan een enkele gemeente niet aan. In samenwerking met andere gemeenten hoogstwaarschijnlijk wel en daar wordt de Ridderkerkse burger dan beter van. Samenwerken doe je niet alleen, maar met anderen. Voor een succesvolle samenwerking is het cruciaal dat de partners elkaar vertrouwen en weten wat de wederzijdse verwachtingen van de samenwerking zijn. Het lijkt een gemeenplaats, maar teleurstelling bij partners komt meestal voort uit een verschil in verwachtingen. Kort geleden is gebleken dat juist op momenten dat er fundamentele beslissingen genomen moeten worden het verschil in verwachtingen tot vervelende situaties kan leiden, terwijl alle partners er van doordrongen zijn dat de BAR-samenwerking op een aantal terreinen een must is. Werken aan vertrouwen en de wederzijdse verwachtingen uitspreken en vervolgens op het netvlies houden, is voor de nabije toekomst de opdracht voor de drie gemeentebesturen.

De samenwerking in de regio beperkt zich niet tot de BAR-samenwerking. De aan de Stadsregio Rotterdam deelnemende gemeenten zijn in clusters ingedeeld. Ieder cluster levert een lid van het Dagelijks Bestuur van de stadsregio. De BAR-gemeenten vormen zo'n cluster en op grond daarvan is de burgemeester van Barendrecht benoemd als lid van het Dagelijks Bestuur van de stadsregio. Samenwerking binnen de Stadsregio Rotterdam is op de terreinen van woningbouw en infrastructuur onontkoombaar, daar worden immers de beschikbare gelden toebedeeld. De portefeuillehouders van de regiogemeenten overleggen met elkaar over de onderwerpen die tot hun gemeentelijke portefeuille behoren. De portefeuillehouders van Ridderkerk dragen hun steentje bij aan regionale overleggen. Ook wonen en leefomgeving zijn onderwerpen die niet ophouden bij de gemeentegrens en evenmin bij de BAR-grenzen. Het programma Deltapoort beslaat het gebied Oost-IJsselmonde en Albrandswaard en wordt getrokken door de provincie Zuid-Holland. Om de leefbaarheid in dit gebied te behouden en te kwaliteit van de leefomgeving te verhogen is samenwerking onontkoombaar. Ridderkerk neemt actief deel aan de Stuurgroep en de diverse projectgroepen.

Bij de visitatiecommissie waren tijdens het onderzoek negatieve beelden ontstaan over de externe oriëntatie van Ridderkerk op de regio en daar buiten. De actieve opstelling in (regionale) samenwerkingsverbanden en andere netwerken moet er toe leiden dat daar positieve beelden naast worden gezet.