

**EINDRAPPORT**

Onderzoek Beleidscyclus  
Gemeente Woerden

Lex Sigterman  
Martijn Giezeman  
Anneke Dubbink

Woerden, 14 oktober 2010

**BOER & CROON**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Vraagstelling	2
1.2 Scope	3
1.3 Leeswijzer	3
2. Aanpak	4
2.1 Kanttekening	5
3. Bevindingen	6
3.1 Afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie	7
3.2 Besturing van beleidsontwikkeling en -uitvoering	8
3.3 Inrichting van het beleidsvormingsproces en -cultuur	11
4. Conclusies	16
5. Aanbevelingen	17
Bijlage Begeleidingscommissie	21
Bijlage Overzicht gesprekspartners	22
Bijlage Overzicht Bronnen	23
Bijlage Overzicht bijeenkomsten	24

## 1. INLEIDING

De Raad van de Gemeente Woerden heeft Boer & Croon gevraagd een advies uit te brengen hoe de Gemeente Woerden kan borgen dat de beleidsontwikkeling en –uitvoering op een adequate wijze plaatsvindt binnen de gemeente, waarbij zowel gekeken dient te worden naar de rol van de Raad, het College als de ambtelijke organisatie.

De aanleiding voor dit adviestraject is een kritische motie van de Raad in november 2009 over fouten en tekortkomingen in de beleidsontwikkeling en –uitvoering van de Gemeente Woerden.

Het getuigt naar ons idee van moed en verantwoordelijkheidsgevoel dat de Raad, het College en de ambtelijke leiding de handschoen gezamenlijk hebben opgepakt en er een breed draagvlak is voor het adviestraject.

‘Moed’ omdat het verbeteren van de beleidsontwikkeling en –uitvoering van alle betrokkenen vraagt kritisch naar zichzelf te kijken, naar de invulling van de eigen rol, de houding en het gedrag. De opdracht is nadrukkelijk om in interactie met elkaar naar oplossingen zoeken.

‘Verantwoordelijkheidsgevoel’ omdat Raad, College en ambtelijke leiding zich realiseren dat de gemeente zich fouten zoals zich voorgedaan hebben in enkele dossiers<sup>1</sup>, niet kan permitteren. Zeker niet in een tijd waarin bezuinigingen onafwendbaar zullen zijn en er heldere keuzes gemaakt moeten worden. Het komt in de komende periode aan op vernieuwend en creatief denken. Een goede beleidscyclus waarin alle betrokkenen vertrouwen hebben, is dan nóg belangrijker dan het al was.

Boer & Croon is gevraagd onderzoek en voorstellen te doen voor het verbeteren van de gewenste helderheid in de beleidsontwikkeling en -uitvoering, het aanscherpen van de besturingsinstrumenten en het versterken van het wederzijds vertrouwen en de cohesie om de gewenste cultuur te bereiken in de relaties tussen Raad, College, management en ambtelijke organisatie. Dit document bevat de uitkomsten van het onderzoek dat is uitgevoerd en de gevoerde dialoog hierover in de periode mei-oktober 2010.

### 1.1 VRAAGSTELLING

De vragen die voor de opdracht zijn geformuleerd, zijn:

- Hoe is de relatie en hoe moet de relatie zijn tussen Raad, College, ambtelijke organisatie in de beleidsontwikkeling en -uitvoering?
- Welke besturingsmechanismen zijn er en werken deze naar behoren? Welke dienen aangescherpt of vernieuwd te worden?
- Wat is de huidige cultuur binnen het bestuur en de organisatie en hoe te komen tot een gewenste cultuur?

---

<sup>1</sup> O.a. dossiers Radix-Veerman, Openbaar Onderwijs

## **1.2 SCOPE**

Het onderzoek heeft betrekking op het proces van beleidsontwikkeling en -uitvoering en niet op specifieke dossiers. Daarbij is gekeken hoe de beleidscyclus binnen de Gemeente Woerden is ingericht, welke instrumenten daarbij gehanteerd worden en welke opvattingen er zijn over de invulling van dit proces door vertegenwoordigers van Raad, College en ambtelijke organisatie.

Beleid wordt gedefinieerd als het in onderlinge samenhang vaststellen van doelen, middelen en een tijdpad. Het betreft het aangeven van de richting en de kaders waarbinnen men gestelde organisatiedoelen wil gaan realiseren. De beleidscyclus omvat de agendavorming, de kaderstelling, de beleidsontwikkeling en besluitvorming, de beleidsuitvoering en evaluatie.

Het onderzoek richt zich op de relaties in de driehoek Raad, College en ambtelijke organisatie. De relaties met externe partijen (private partijen, provincie, rijk) die betrokken zijn bij beleidsontwikkeling zijn buiten beschouwing gelaten.

## **1.3 LEESWIJZER**

Het document start met een korte beschrijving van de aanpak. Vervolgens presenteren we onze conclusies. Deze conclusies zijn gegroepeerd rond de vragen die hierboven zijn weergegeven. In het laatste hoofdstuk zijn de conclusies vertaald in aanbevelingen.

## 2. AANPAK

De aanpak van het adviestraject is gebaseerd op twee pijlers: het maken van een 'foto' en het faciliteren van de dialoog tussen betrokkenen. Doel van het maken van de 'foto' is een heldere diagnose. Doel van de dialoog is om het gesprek tussen Raad, College en ambtelijke organisatie over effectieve samenwerking te ondersteunen. De specifieke vragen die de Raad heeft gesteld zijn leidend geweest voor het onderzoek.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie stappen:

- In de eerste stap zijn documenten bestudeerd. Deze studie heeft geleid tot een aantal vragen welke meegenomen zijn in de interviews.
- In de tweede stap zijn vragen aan de orde gesteld in 24 gesprekken met raadsleden, collegeleden, directieleden, afdelingshoofden en de griffier.
- De derde stap is enerzijds een verdieping door middel van een documenten-analyse op de planning & control cyclus. Anderzijds heeft een verbreding plaatsgevonden door het uitzetten van twee enquêtes bij professionals uit de ambtelijke organisatie die betrokken zijn bij beleidsontwikkeling- en uitvoering (80 deelnemers). Bedoeling van de verbreding was scherper zicht te krijgen op: cultuurkenmerken binnen de ambtelijke organisatie en de mate van samenhang en integraliteit in beleidsontwikkeling en opvattingen daarover.

De dialoog is gefaciliteerd door de volgende activiteiten:

- Gedurende het onderzoek heeft maandelijks een bijeenkomst plaatsgevonden met de begeleidingscommissie van de Raad. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de (voorlopige) analyses getoetst worden en heeft reflectie plaatsgevonden met raadsleden. Ook de portefeuillehouder uit het College, de gemeentesecretaris en de griffier namen deel aan deze dialoog.
- De bevindingen uit het onderzoek zijn daarna op verschillende niveaus besproken. In de eerste plaats om betrokkenen te informeren over de uitkomsten (College, ambtelijke leiding en ambtelijk medewerkers) en in tweede instantie in een gezamenlijke bespreking met College en ambtelijke leiding ter voorbereiding op aanbevelingen. Op 6 oktober heeft een informele raadsbijeenkomst plaatsgevonden. De inzet was om van inzicht naar actie te komen: wat leveren de inzichten op voor het beleidsontwikkelingsproces, de besturing en de verandering van houding en gedrag en hoe kan dit omgezet worden naar concrete actie?
- Na besluitvorming over het eindrapport kunnen de aanbevelingen verder worden besproken op verschillende niveaus in de organisatie (ambtelijk en bestuurlijk) als onderdeel van de (reguliere) organisatieontwikkeling binnen de Gemeente Woerden.

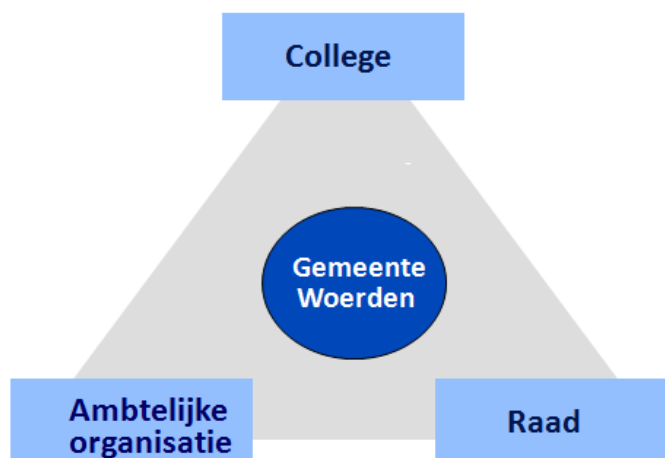
## **2.1 KANTTEKENING**

Het onderzoek is gestart direct na de afronding van de gemeenteraadsverkiezingen. In deze periode is de betrokkenheid van het College bij het onderzoek beperkt geweest, omdat het nieuwe College nog in wording was. Vanaf augustus 2010 is het (nieuwe) College intensief bij het onderzoek betrokken.

### 3. BEVINDINGEN

Het functioneren van een gemeente is voor een belangrijk deel afhankelijk van de samenwerking in de driehoek Raad, College en ambtelijke organisatie. Hoe beter het lukt om goed en adequaat invulling te geven aan het samenspel tussen College, Gemeenteraad en ambtelijke organisatie, hoe beter het functioneren van een gemeente en daarmee het resultaat voor de burger.

De onderlinge afstemming tussen gemeenteraadsleden, bestuurders, en (top-) ambtenaren is niet alleen bij de Gemeente Woerden een onderwerp dat discussie en vragen oproept. De cruciale vraag is hoe de bestuurskracht gezamenlijk kan worden vergroot.



*Schema 1: Driehoek Raad, College en ambtelijke organisatie*

Bij bestuurskracht draait het om het vermogen om eigen én opgelegde ambities te realiseren. Dit hangt onder meer samen met de cultuur: de wijze van samenwerken om met elkaar zaken te realiseren. Lokale tradities en omgangsvormen zijn van sterke invloed, zoals de omgang tussen Gemeenteraadsleden en College, maar ook tussen College en topambtenaren. Bestuurskracht is verbonden met goede verhoudingen, met chemie en een positieve houding. Binnen de Gemeente Woerden is aandacht voor de onderlinge samenwerking en afstemming in de afgelopen jaren vooral gekleurd door wat níet goed ging en in veel mindere mate door hoe de gezamenlijke bestuurskracht vergroot kon worden.

In dit hoofdstuk gaan we in op de afstemming tussen Raad, College en ambtelijke organisatie, de besturing van beleidsvorming en de inrichting van beleidsprocessen.

### **3.1 AFSTEMMING TUSSEN RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE**

In gesprekken met oud-collegeleden is naar voren gebracht dat met name in de laatste jaren van de collegeperiode men geen adequaat antwoord had op negatieve beeldvorming over het functioneren van het College en/of de ambtelijke organisatie. Incidenten en argwaan overheersten, interventies (zoals bijvoorbeeld bijpraatsessies) werden door de Raad gewaardeerd, maar waren in essentie 'te weinig, te laat' om het tij te keren. Elk incident versterkte de behoefte van de Raad om meer en meer in detail geïnformeerd te willen worden. Kritisch is men ook als het gaat om als College gezamenlijk en als éénheid opereren, dat is deels een politieke realiteit, maar wordt ook versterkt door wat omschreven kan worden als 'bestuurlijke traditie'.

Raadsleden zijn zelf kritisch over de effectiviteit van met name hun eigen kaderstellende en controlerende taak. Raadsleden vinden dat zij in geringe mate zélf de politieke agenda, het debat en de discussie bepalen. Het balanceren tussen sturen op hoofdlijnen enerzijds en sturen op concrete dossiers anderzijds wordt als 'lastig' omschreven. Raadsleden hebben wel de indruk/het vertrouwen dat ze voldoende in staat worden gesteld om beleid te controleren, maar de afhankelijkheid van de informatie voelt ongemakkelijk. Daarmee blijft er een zekere gereserveerde houding of de Raad voldoende invulling kan geven aan de controlerende taak. Temeer omdat raadsleden zich realiseren noch de tijd, noch de deskundigheid te hebben op alle beleidsvelden. Dat vergroot de onzekerheid en afhankelijkheid.

Uit de interviews komt naar voren dat met name de inbreng van de Raad bij de agendavorming en de beleidsontwikkeling ('aan de voorkant') van het beleidsvormingsproces versterkt kan worden. Dit wordt zowel door raadsleden zelf als door (oud-) collegeleden geconstateerd. De nadruk op het volgen van de 'uitvoering' van beleid is sterker ontwikkeld dan de kaderstelling.

Ten slotte is er bij raadsleden een behoefte om meer regie te krijgen op het debat in en door de Raad. Het debat lijkt nog te vaak gericht te zijn op een debat tussen raadsleden en afzonderlijke collegeleden en minder vanzelfsprekend tussen raadsfracties onderling. Ook wordt onderkend dat het ontbreken van voldoende gezamenlijke 'spelregels' (bijvoorbeeld hoe om te gaan met technische vragen) de debatacultuur ten behoeve van de politieke meningsvorming in de weg kan staan.

Ambtenaren signaleren een toenemende afstand tussen Gemeenteraad en ambtelijk apparaat in de afgelopen jaren. De dualisering wordt als mogelijke reden genoemd. De ambtelijke organisatie zoekt daarom naar andere mogelijkheden om beter contact te krijgen met de Raad met behulp van de griffie. Zo zijn er de afgelopen jaren vanuit verschillende beleidsvelden informele en informatieve besprekingen georganiseerd voor de Gemeenteraad. Deze worden door de raadsleden als positief ervaren, ze worden gezien als informatief



en meningsvormend. De bijeenkomsten worden niet ervaren als onderdeel van een mogelijke beleidsagendering of het ontwikkelen van een (gemeenschappelijke) ambitie.

Een aantal van deze verbeterpunten ligt binnen het domein van het functioneren van de Raad zelf (invulling kaderstelling, debatcultuur). In het versterken van de eigen rol bij de beleidsvorming is er een raakvlak tussen het domein van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie. Raadsleden zijn in hoge mate afhankelijk van de tijdige, volledige en integrale informatievoorziening door College en ambtelijke organisatie aan de Raad om hun rol goed te kunnen vervullen.

### 3.2 BESTURING VAN BELEIDSONTWIKKELING EN -UITVOERING

Eén van de hoofdvragen van het onderzoek is in kaart te brengen welke besturingsmechanismen voor beleidsontwikkeling en –uitvoering er zijn, te beoordelen of deze naar behoren werken en of aanscherping of vernieuwing wenselijk is.

In dat kader zijn een aantal documenten bestudeerd die vorm en inhoud geven aan beleidsontwikkeling en –uitvoering. Daarbij is gekeken hoe deze op elkaar inwerken.

In bijgaand schema is het kader geschetst aan de hand waarvan de documenten en de systematiek is beoordeeld.

Kaderstellende instrumenten Raad	Beleids- en uitvoerings-instrumenten College/ambtelijke organisatie	Controlerende instrumenten Raad
Strategische agenda/ Kadernota	College programma	Rekenkamer onderzoeken
Begroting (Programma begroting)	Management rapportages, planning en control cyclus (producten raming)	Programma rekening: Jaarrekening en Jaarverslag Bestuurs rapportages
Wetgeving	Processen Procedures Instrumenten	Bestuurs-rapportages Evaluaties Doeltreffend en doelmatigheid onderzoeken
Directie Projecten / beleidnota's	Beleids evaluaties	

Schema 2: Raamwerk voor beleidsontwikkeling en -uitvoering

Een eerste constatering op basis van de analyse is dat het raamwerk voor de beleidscyclus binnen de gemeente Woerden redelijk op orde is. De Gemeente Woerden hanteert voor haar besturing van de beleidscyclus de methodiek 'Plan-Do-Check-Act' (PDCA)<sup>2</sup> die de integraliteit qua systematiek borgt.

Een tweede belangrijke bevinding is dat de besturing is uitgewerkt in zeer uitgebreide en doorwrochte documenten. De informatiedichtheid is hoog. Nadere bestudering leert echter dat de informatie in de documenten beperkt richting geeft aan de beleidsontwikkeling en -uitvoering vanuit het perspectief van de Raad.

De nadere uitwerking van deze bevinding heeft betrekking op de aandachtspunten bij:

- Facilitering van kaderstelling en controle door de Raad
- Facilitering van (bij-)sturing door de Raad
- Inzichtelijkheid en inhoudelijke focus van rapportages voor de Raad

*Sturingsinstrumentarium is onvoldoende faciliterend voor kaderstelling en controle*

- De instrumenten faciliteren in beperkte mate de kaderstellende en controlerende rol van de Raad. Uit de documenten blijft onduidelijk of de Raad voldoende duidelijk vooraf aangeeft waarover en op welke wijze zij gerapporteerd wil worden;
- Het verschil tussen wettelijke (medebewind-)taken en nieuw beleid is niet scherp in alle rapportages en tabellen weergegeven. Dat betekent dat onvoldoende duidelijk is wat de mogelijkheden zijn voor de Raad om (bij) te sturen;
- De focus in de bestuursrapportages ligt met name op wat er wél gerealiseerd is, niet op uitzonderingen oftewel datgene wat aandacht vereist en/of een risico vormt en waar dus eventueel bijgestuurd moet worden.

---

<sup>2</sup> PDCA (Plan-Do-Check-Act) is een vier-stappen plan om tot kwaliteitsverbetering te komen. Het cyclische karakter dient er voor te zorgen dat de kwaliteitsverbetering continu onder de aandacht is.

Nieuw beleid		Wettelijke taken	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiek en ambitie gedreven onderwerpen</li> </ul>	<p>Voorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgerparticipatie</li> <li>• Stedelijke ontwikkeling</li> <li>• Bereikbaarheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkte beïnvloeding raad</li> <li>• Wettelijke uitvoering regelingen</li> </ul>	<p>Voorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienstverlening aan burgers</li> <li>• Inkomen en Welzijn</li> <li>• Onderwijs</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beleidsverantwoording <ul style="list-style-type: none"> <li>– Doelen gerealiseerd</li> <li>– Activiteiten gerealiseerd</li> <li>– Resultaten behaald</li> <li>– Effecten gerealiseerd</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Productie verantwoording <ul style="list-style-type: none"> <li>– Volume</li> <li>– Kwaliteit</li> <li>– Kosten</li> <li>– Bedrijfsvoering kengetallen</li> </ul> </li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sturen op hoofdoelen (hoofdpijnen en detail)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sturen op afwijkingen</li> </ul>	

Schema 3: Onderscheid tussen nieuw beleid en wettelijk taken

*Sturingsinstrumenten zijn niet toegesneden op informatiebehoefte van de Raad*

- Doelenrapportages voor de Raad bevatten zeer veel doelen (439 stuks);
- Meerdere doelen zijn niet volledig SMART vertaald in concrete kritische performance indicatoren (KPI's). Met name de meetbaarheid en tijdgebondenheid zijn niet in alle gevallen gespecificeerd. Daarbij kan op voorhand de kanttekening gemaakt worden dat het nog niet voldoende SMART zijn, waarschijnlijk (mede) veroorzaakt wordt door het enorme aantal doelen (400+) en de tijdsbesteding die gepaard zou gaan met het aanscherpen van al deze doelen;
- De rapportages zijn niet specifiek toegesneden op de informatiebehoefte van de Raad. De rapportages zijn over het algemeen uitgebreid, gedetailleerd en kunnen desondanks nog incompleet zijn omdat zij een enorme inspanning van het apparaat vragen om alle zaken gecompriemd en duidelijk weer te geven;
- Meerdere rapportages (programma begroting, bestuursrapportage, jaarverslag) bevatten meer dan 150 pagina's (indien de doelenrapportages worden meegerekend);
- Verwachte afwijkingen en/of wijzigingen worden niet altijd tijdig en volledig verwerkt;

- Resultaten op doelstellingen worden overwegend op activiteit- of interne outputniveau (bv. aannemen medewerker, of schrijven beleidsnota) benoemd en in veel mindere mate op externe output- of outcome niveau (beleidseffecten).

*Onvoldoende inzicht voor de raad om risico's te wegen en waar nodig bij te sturen*

- In de raadsrapportages worden wel in algemene zin risico's benoemd en geïnventariseerd, maar deze inventarisatie biedt weinig mogelijkheden voor de Raad om de risico's actief te managen doordat deze niet gespecificeerd, gekwantificeerd (met bandbreedtes en kansen) en/of gecodeerd zijn;
- Scenario's, concrete keuzes voor de Raad, gevolgen en/of beheersingsmaatregelen met betrekking tot geïnventariseerde risico's ontbreken veelal;
- De borging van de integraliteit van beleid, financiën en personeel is nog niet optimaal. Zo is ondermeer in de programmabegroting "Wat kost het?" niet eenvoudig te herleiden naar "Wat willen we bereiken?" en "Wat gaan we daarvoor doen?" De Financiële toelichting is gebaseerd op de productenlijst van de begrotingsvoorschriften en geeft geen inzicht in de kosten van de doelen van een programma of beleidsdoelstelling.

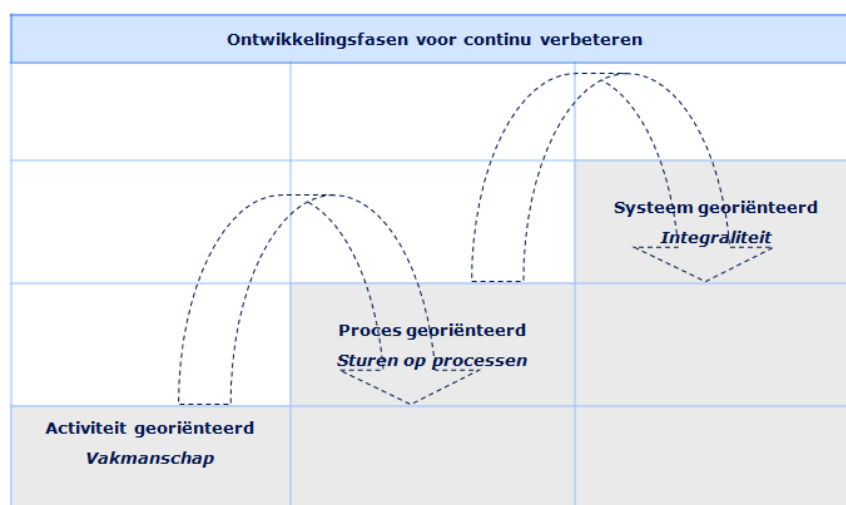
Ten aanzien van de inzichtelijkheid (layout, formats) van de rapportages kan geconstateerd worden dat er vanaf 2009 verbetering zichtbaar is, maar dit verdient nog wel de nodige aandacht. De verbeteringen zijn mede te herleiden naar de adequate inzet van de Rekenkamer en de opvolging van haar aanbevelingen door de ambtelijke organisatie.

### **3.3 INRICHTING VAN HET BELEIDSVORMINGSPROCES EN -CULTUUR**

De Gemeente Woerden heeft de ambitie om in haar organisatieontwikkeling in te zetten op integrale beleidsontwikkeling. Dat wil zeggen dat er op alle niveaus binnen de ambtelijke organisatie en in relatie met College en Raad gewerkt wordt aan integraliteit van beleid en aan de continue verbetering van de beleidsvormingsprocessen. Dat betekent concreet voor de beleidsontwikkeling dat de Plan-Do-Check-Act cirkel wordt toegepast in primaire en ondersteunende besturingsprocessen; de klant cq de externe omgeving dominant is voor beleid, er sprake is van integraliteit van beleid, financiën en personeel, samenhang en afstemming is tussen aanpalende beleidsvelden en de processen er op gericht zijn problemen te voorkomen (pro-actief).

Voor een beoordeling van de inrichting en de praktijk van de beleidsontwikkeling binnen de Gemeente Woerden is het INK model gebruikt als 'meetlat'. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar:

- Hoe komt beleid tot stand, hoe worden er plannen gemaakt en op welke wijze vindt afstemming en communicatie plaats;
- De wijze waarop de beleidsactiviteiten georganiseerd zijn: welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben medewerkers en welk organisatiemodel (structuur) wordt gehanteerd;
- Tevens is gekeken naar de inrichting van de ondersteunende processen, de 'benutting' van medewerkers en de rol van de leidinggevenden.



Schema 4: Ontwikkelingsfasen op basis van INK model

Uit de gesprekken en de uitgevoerde enquêtes komt een eensluidend beeld naar voren. De belangrijkste constatering is dat ten aanzien van de integraliteit nog een aantal slagen gemaakt moet worden. Het overall beeld dat naar voren komt is dat de ambtelijke organisatie in Woerden op onderdelen stappen heeft gezet richting integrale beleidsontwikkeling, maar dat de uitdaging ligt bij de voorbereiding en de afronding van de beleidsvorming.

#### *Vorming van strategie en beleid mist slagkracht bij de start*

- Het eerste element dat aandacht behoeft is het aanbrengen van een systeem en structuur in het verzamelen van informatie om het beleidsproces te starten. Het verzamelen en analyseren van informatie gebeurt ook te weinig structureel. Informatie is nog te vaak persoonsgebonden of gekoppeld aan expertise binnen bepaalde beleidsvelden. Dit is nadelig voor het ontwikkelen van een 'collectief geheugen' en het ontsluiten van expertise die er binnen het ambtelijk apparaat is.
- Een tweede issue betreft de afstemming van beleid tussen afdelingen en beleidsvelden. Afstemming is geen vanzelfsprekendheid binnen de Gemeente

Woerden. Uitzondering vormen die initiatieven die aangemerkt zijn als 'projecten'. Deze worden projectmatig bestuurd en daarover is veel tevredenheid bij College en ambtelijke organisatie. Is dit niet het geval dan zijn er weinig prikkels om interfaces tussen beleidsvelden te onderzoeken en te monitoren. Afbakening ('verkokering') tussen beleidsvelden op basis van het gedachtegoed van integraal management, is sterker ontwikkeld dan integraliteit.

#### *Inrichting van beleidsprocessen kan scherper*

- De processen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor beleidsontwikkeling en -uitvoering zijn redelijk goed beschreven en bekend. Zoals eerder genoemd is het recent ingevoerde projectmatig werken aan de hand van het 'Richtsnoer Projectmatig werken', door de ambtelijke organisatie geadopteerd en wordt dit ook gehanteerd. Het goed toepassen van de spelregels vergt wel constante aandacht. Zowel bij leidinggevenden, die (tijdelijk) zeggenschap moeten afstaan aan een projectleider, als bij medewerkers die worden ingeschakeld bij projecten.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat de rollen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij beleidsontwikkeling scherper kunnen worden gedefinieerd. Doel van de rolverdeling is om vanuit een integrale beleidsvisie te komen tot een heldere vraagstelling op relevante deelgebieden. Deze vragen moeten worden omgezet in een opdracht (aan specialisten) op deelgebieden. Onduidelijkheid over de rollen wordt als lastig ervaren. Indien de rollen niet voldoende benoemd en gespecificeerd zijn, heeft en voelt men weinig legitimatie om anderen die relevant zijn in de beleidsvorming aan te spreken.
- Een ontbrekende schakel in het beleidsvormingsproces is een systematische en gestructureerde evaluatie van beleid. Dat wil zeggen feedback op de inhoud van het beleid: de effecten die beleid heeft gehad en de kwaliteit van de geleverde adviezen. Ook ontbreekt het aan evaluatie van het proces: zijn de juiste stappen genomen, waren deze effectief en hoe kan dit verbeterd worden. Indien er sprake is van evaluatie is dit vaak incidentgedreven of betreft het kleinschalige en taakgebonden initiatieven. Het verbeteren van processen is nog beperkt als afzonderlijk beleidsproces gedefinieerd en/of heeft betrekking op specifieke beleidsvelden (o.a bij Burgerzaken, Sociale Zaken, Wabo).

De Gemeente Woerden heeft integrale beleidsvorming, vanuit de logica van het perspectief van de burger en de dienstverlening, hoog in het vaandel staan. Vanuit de burger geredeneerd, is het belang van integrale beleidsvorming (het afstemmen van beleid over verschillende domeinen met aandacht voor onderlinge effecten) groot en het voorkomt verkoking tussen verschillende

beleidsdomeinen. De nieuwe organisatiestructuur is ingezet op het versterken van de samenhang vanuit het perspectief van de dienstverlening aan de klant en op het verminderen van het aantal afdelingen. Scheiding van strategie en uitvoering is niet een leidend ontwerpprincipie. De huidige reorganisatie zal daarom niet 'vanzelfsprekend' bijdragen aan de integraliteit van beleid en deze zal –net als voorheen– over de grenzen van de beleidsvelden cq afdelingen heen gerealiseerd moeten worden door middel van de manier van (samen-)werken. De reorganisatie biedt een goede basis, maar verdere integraliteit binnen de beleidscyclus zal geborgd dienen te worden door betere procesbeschrijvingen voor de inrichting van de beleidscyclus zoals die nu al in gang gezet zijn.

#### *Onbalans in de randvoorwaarden*

- Processen die de beleidsontwikkeling moeten ondersteunen, kennen een sterke vakinhoudelijke insteek. Bovendien was er geen vast omschreven processtap wanneer en hoe de beleidsvoornemens getoetst werden op financiële consequenties en effecten op de andere domeinen (interfaces) en de omgeving. In de loop van 2009 is dit deels gecorrigeerd en met de komst van de afdeling Ondersteuning en Concernzaken zal de integraliteit van de ondersteunende processen beter geborgd worden. .
- Kennis is sterk werkplekgebonden en gekoppeld aan personen. Met name dit laatste zal mogelijk een struikelblok zijn bij het delen van kennis, hetgeen van groot belang is bij integrale beleidsontwikkeling.
- Processen en instrumenten die er voor moeten zorgen dat kennis, kunde en inzet van medewerkers optimaal worden gebruikt, scoren goed. Kanttekening is wel dat leren door systematische uitwisseling van kennis en ervaring tussen beleidsvelden zeer matig scoort. Er wordt vooral geïnvesteerd binnen het eigen vakgebied of beleidsveld.
- De leidinggevenden sturen op autonomie van de professional, het leggen van verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie en het op gestructureerde wijze sturen op prestaties scoort redelijk hoog. Tegelijk is de sturing vooral gericht op (afdelings-)taken en activiteiten en in veel mindere mate op verduidelijking van samenhangende beleidskaders. Dat laatste zou meer bijdragen aan de ambitie van integrale beleidsontwikkeling en – uitvoering.

#### *Oplossen van problemen 'scoort', minder aandacht voor bestendig beleid*

- De Gemeente Woerden zet in op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening met een organisatie die snel, flexibel en klantgericht werkt. Niet voor niets is een motto van de gemeente 'Maak het mogelijk'. Een beoordeling van de cultuur dient dan ook tegen deze achtergrond geplaatst te worden.

- De gesprekken en enquêtes duiden op een cultuur binnen de ambtelijke organisatie waarin er een sterke behoefte is aan stabiliteit en beheersbaarheid; waar men hoge eisen stelt aan kwaliteit en waar tegelijk veel aandacht is voor goede interne verhoudingen, zorg voor het personeel, een hoge mate van klantgerichtheid en flexibiliteit. Deze cultuurkenmerken zijn niet ongewoon in overheidorganisaties: in bijna alle overheidorganisatie is er een 'natuurlijke spanning' tussen rechtmatigheid en betrouwbaarheid enerzijds en resultaatgerichtheid en flexibiliteit anderzijds.
- Elk aspect appelleert aan verwachtingen van burgers. Onafhankelijkheid, een kritische houding en servicegerichtheid is inherent aan de aard van de organisatie en ook herkenbaar in het profiel van de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden. De combinatie van deze aspecten geeft tegelijk ook ambigue boodschappen. In het profiel van de ambtelijke organisatie van de gemeente Woerden is opvallend dat de kritische houding eerder defensief dan constructief is.
- Binnen de Gemeente Woerden heeft, waarschijnlijk als reactie, de drive om oplossingen te realiseren de laatste jaren de boventoon gevoerd. Men werd aangespoord werkbare oplossingen te vinden. Dat gebeurt overwegend binnen de eigen invloedssfeer en/of expertisegebied en hoeft dus geenszins een integrale oplossing te betekenen.
- Het huidige systeem, dat wil zeggen het proces en de instrumenten voor beleidsvorming samen met de bestuurscultuur bevorderen integraal denken niet. Er is er een wisselwerking waarin verschillende aspecten die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, elkaar in negatieve zin beïnvloeden, zoals:
  - groot aantal doelstellingen, hoge mate van detailsturing
  - naar binnen gerichte aandacht (eigen vakgebied of afdeling)
  - geen vanzelfsprekende evaluatie en feedback
  - geen vanzelfsprekende uitwisseling van kennis



#### 4. CONCLUSIES

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende conclusies:

- De relaties in de driehoek Raad, College en ambtelijke organisatie zijn door een combinatie van ambtelijke cultuur, bestuurlijke traditie, politieke ontwikkelingen en onvoldoende adequate inrichting van beleidsprocessen onder druk komen te staan. De verhoudingen binnen deze driehoek zijn door de recente gemeenteraadsverkiezingen en collegevorming in 2010 gewijzigd, ze zijn 'opgeschud'. Er is sprake van een positieve grondhouding ten aanzien van de verbetering van de relaties door alle betrokkenen. Dit blijkt ondermeer uit het opgestelde Collegeprogramma, een breed draagvlak voor de uitvoering van het onderhavige onderzoek in de raad en de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd met de leden van de Raad, het College en de ambtelijke top.
- Aandacht voor de robuustheid van de inrichting van beleidsprocessen en de gewenste samenwerkingscultuur is noodzakelijk. Systemen en culturen blijken vaak weerbarstiger dan intenties. Dit is des te meer van belang omdat de voorgenomen reorganisatie integraliteit van beleidsontwikkeling niet afdwingt. Wel zijn er meer garanties ingebouwd om de integraliteit van de ondersteunende processen (financieel, juridische, personeel) beter te borgen.
- De instrumenten die de Raad en het College ter beschikking staan om sturing te geven aan beleidsontwikkeling en -uitvoering, helpen daarbij maar ten dele. Er is een zichzelf versterkende dynamiek ontstaan, waardoor steeds meer en uitgebreider wordt gerapporteerd, zonder echter te voldoen aan de informatiebehoefte van Raad omdat deze niet of onvoldoende consistent is geformuleerd. Dit leidt tot frustratie bij zowel opdrachtgever, opsteller als ontvanger van de informatie.
- Er is sprake van enkele aandachtspunten bij de vorming van beleid: ten eerste vindt oriëntatie op beleid en afstemming tussen beleidsvelden in de regel te weinig gestructureerd plaats. Uitzondering vormen de majeure beleidsprocessen en projecten die conform het Richtsnoer Projectmatig werken worden aangestuurd. Overigens is het projectmatig werken nog relatief nieuw binnen de Gemeente Woerden, maar kan wel een positieve spin-off verwacht worden voor de overige beleidsprocessen. Ten tweede vindt evaluatie van beleidstrajecten te beperkt en te kleinschalig (vaak op taakniveau) plaatst. Dit is vaak afhankelijk van het initiatief binnen de ambtelijke organisatie. Potentie voor structurele verbetering op inhoud en proces blijft daarmee onbenut.

## 5. AANBEVELINGEN

Er moet meer aandacht komen voor onderlinge afstemming en samenwerking tussen Raad, College en ambtelijke top.

Ten aanzien van het College is onze aanbeveling dat het College een regierol moet hebben in het samenspel tussen College, Raad en de ambtelijke organisatie. Vanzelfsprekend hebben alle spelers hun eigen verantwoordelijkheid en dient men loyaal te zijn aan die rol. Het College heeft meer mogelijkheden de beide andere spelers op een goede manier 'in positie' te brengen en heeft in die zin een bijzondere verantwoordelijkheid.

Ten aanzien van de Raad is onze algemene aanbeveling dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad aan zeggingskracht wint, wanneer raadsfracties hierin gezamenlijk optrekken. Dit hoeft niet zozeer inhoudelijk te zijn - dat is onderwerp van het politieke debat - maar op basis van een gedeeld beeld over hoe de raad invulling wil geven aan beide rollen. Het gaat hierbij in het bijzonder om hoe de Raad haar kaderstellende rol vormgeeft en hoe zij zorgt voor een optimale controle van het College.

Ten aanzien van de ambtelijke organisatie, in het bijzonder de ambtelijke top, is onze algemene aanbeveling ervoor te zorgen dat de beleidsvorming als een proces én op resultaten wordt gemanaged.

In onderstaande alinea's gaan we in op de aanbevelingen voor College, Raad en ambtelijke organisatie.

### *Aanbevelingen voor College in haar relatie met de Raad*

Het College kan met de ondersteuning van de ambtelijke organisatie en met de beschikbare instrumenten, de Raad beter faciliteren in haar kaderstellende en controlerende taak door:

1. Kaderstellende besluitvorming te faciliteren met adequate notities;
2. Meer op hoofdlijnen en vooral op output/outcome (extern effect) te rapporteren en minder doelen te formuleren (en/of subdoelen te clusteren);
3. Minder focus op wél behaalde resultaten en meer focus op uitzonderingen en risico's;

4. Meer integraal rapporteren in de beleidscyclus (beleidsvelden, financiën en personeel);
5. Kies prioriteiten en hou vol, toon je als College een eenheid;
6. Ongeacht een Collegeprogramma zullen zich nieuwe majeure beleidsonderwerpen voordoen. Neem ruim de tijd bij de voorbereiding van beleid, maak gebruik van discussie en debatmogelijkheden tussen Raad, College en ambtelijk apparaat. Zo komen verschillende meningen en behoeften in een vroeg stadium in beeld.

*Aanbevelingen voor de Raad in haar relatie met het College*

De Raad moet haar informatiebehoefte scherper aangeven en een manier van werken vinden om de kaderstellende en controlerende taak van de Raad vorm te geven. Dit kan door:

7. Meer onderscheid te maken tussen wettelijke (medebewind-) taken en beleid waarop op gemeentelijk niveau gestuurd kan worden en bestaand versus nieuw beleid en daar vervolgens de informatiebehoefte op af te stemmen;
8. Scherp aan te geven waar het mandaat ligt in het managen van de risico's en daarop te acteren;
9. Expliciteer de informatiebehoefte om de kaderstelling mogelijk te maken: eis informatie over keuzes, risico's en voortgang;
10. Ontwikkel spelregels die de debatcultuur versterken en focus brengen voor met name de kaderstellende taak. Het gaat hierbij niet om de inhoud van het beleid, maar om het nadenken over en bespreken van de gezamenlijke 'mores' en werkwijze van de raad. Door de verbinding te zoeken: zakelijk, doelgericht en constructief. Daarbij kunnen vragen aan de orde komen als 'Wat is er nodig om na vier jaar tevreden terug te kunnen kijken op de samenwerking in de raad?' 'Hoe wordt niet-effectief coalitie-versus-oppositiedenken doorbroken?' 'Hoe maken we goed gebruik van verschillende instrumenten (o.a. stellen van -technische-vragen)?'
11. Breng discipline in de beleidscyclus om kaderstelling en verantwoording vorm en inhoud te geven: via de jaarlijkse Perspectiefnota (juni) en de daarvan afgeleide Programmabegroting (november) om doelstellingen en financiële middelen toe te delen. Verantwoording via de Beleidsrapportage (Berap, september) en de Rekening (juni). Afwijkingen of nieuw beleid worden niet anders dan via een scherp gevoerd debat in de Raad tussen raadsfracties, aangepast of gewijzigd (dus niet in eerste instantie gericht op het College);

*Aanbevelingen voor het College in haar relatie met de ambtelijke organisatie*

12. Eis integraliteit bij beleidsvorming, niet alleen ten aanzien van de interfaces tussen beleidsvelden, maar ook ten aanzien van ondersteunende processen, in het bijzonder financiële en personele consequenties;
13. Eis resultaatgerichtheid bij de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Input en throughput informatie is relevant voor interne beheersing en biedt inzicht in de onderliggende dynamiek, maar de eerste verantwoordelijkheid voor het College is om de Raad te voorzien van informatie over bereikte resultaten in relatie tot de maatschappelijk beoogde effecten;
14. Wees transparant over (de afbakening van) het domein van het College en ambtelijk apparaat. Maak duidelijk aan alle betrokkenen wie waarvoor verantwoordelijk is en houd je daar vervolgens aan. Kies één bestuursstijl als College in bejegening naar de ambtelijke organisatie en wees daarin consistent. Steun directie en afdelingshoofden in de gekozen benadering en hanteer het motto 'comply or explain'.

*Aanbevelingen voor de ambtelijke organisatie in haar relatie met College en Raad*

15. Expliciteer de eigen behoefte aan kaderstelling, onderbouwing en samenhang in beleidsontwikkeling. Neem in principe bij beleidsvorming geen genoegen met 'ongeveer'. Evalueer de voorgeschiedenis en verken de mogelijke interfaces tussen beleidsdomeinen.
16. Geef integrale beleidsontwikkeling vorm van onderop, regisseer centraal. Binnen de Gemeente Woerden is er een behoefte aan uitwisseling tussen professionals die betrokken zijn bij beleidsontwikkeling. Legitimatie van de professionals om beleidsvorming integraal vorm te geven, geeft waarschijnlijk al een enorme impuls aan deze integraliteit. Echter om effectieve besluitvorming te borgen is centrale regie noodzakelijk..
17. Leer denken in verschillende scenario's waaruit het College en de Raad kunnen kiezen. Als een scenario eenmaal is gekozen, worden de gevolgen voor de uitvoering zichtbaar gemaakt. Hierover kan de Raad dan nogmaals zijn mening geven. Hierdoor hebben College en Raad op meerdere momenten de gelegenheid om richting te geven.
18. Evalueer beleidstrajecten, regelmatig met elkaar terugkijken op de implementatie van beleidstrajecten is zinvol. Betrek daarbij alle betrokkenen uit de driehoek: Raad, Colleges en ambtelijke organisatie.

19. Ontwikkel competenties die integraliteit als houding versterken. Naast de specialistische kwaliteiten zijn ook meer generalistische kwaliteiten van belang; het vermogen om bestuurlijke wensen te vertalen in een integrale visie en daarbij verbanden te leggen tussen verschillende beleidsdomeinen.
20. Organiseer (informeel) overleg; goede onderlinge relaties tussen personen zijn van wezenlijk belang. Het gaat hierbij om korte communicatielijnen en elkaar durven aan te spreken op de voortgang. Een professionele werkhouding tussen personen in de driehoek Raad, College, en ambtelijke organisatie is van belang voor een goede onderlinge afstemming. Doel is een gemeenschappelijke ambitie te ontwikkelen. Dit is een investering in de voorfase van de beleidsontwikkeling, het verdient zich echter in de praktijk terug.
21. Hanteer geen container-motto's bij organisatie ontwikkeling. Een motto voor de gehele ambtelijke organisatie miskent de veelzijdigheid van de gemeentelijke taken of triggert het verkeerde gedrag. Er zijn zeer verschillende rollen te onderscheiden die elk een ander gedrag en houding vereisen. Zo wordt van een ambtenaar die regels moet handhaven iets anders verwacht dan van de ambtenaar, die in overleg met de wijk plannen maakt voor speelvoorzieningen en weer iets anders dan het ontwikkelen van een vastgoedproject in samenwerking met externe partners. Het is aan de ambtenaar om op professionele wijze invulling te geven aan deze taken en rollen. Het behoort tot het metier van de ambtenaar om één of meerdere van deze rollen te kunnen vervullen.

**BIJLAGE BEGELEIDINGSKOMMISSIE**

Cor van Tuyl	voorzitter
Bernard de Jong	lid
Gerard van der Lit	lid
Stefan van Hameren	lid
Barbera Echt	lid
Ane van Ekeren	lid
Martin Schreurs	wethouder
Wabe Wieringa	gemeentesecretaris
Gerben Karssenbergh	griffier
Anneke Dubbink	onderzoeker

## BIJLAGE OVERZICHT GESPREKSPARTNERS

- Bernard de Jong raadslid CD
- Ruud Mees raadslid VVD
- Jaap van der Does raadslid D66
- Cor van Tuijl raadslid SGP
- Gerard van der Lit raadslid Progressief Woerden
- Henk van Dam fractieassistent/commissielid ChristenUnie
- Ane van Ekeren raadslid Inwonersbelangen
- Wim Groeneweg voormalig wethouder
- Johan Strik voormalig wethouder
- Loes Ypma wethouder
- Titia Cossen wethouder
- Bob Duindam wethouder
- Martin Schreurs wethouder
- Hans Schmidt Burgermeester
- Gerben Karssenberg Griffier
- Wabe Wieringa Gemeentesecretaris
- Cees van Elteren Adjunt-gemeentesecretaris
- Marjon Dankkaart Afdelingshoofd Onderwijs en Welzijn
- Jan Zwaneveld Afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
- Bert van Viegen a.i. Afdelingshoofd Projecten
- Karen Coesmans Afdelingshoofd Financiën
- Monique Walboomers Afdelingshoofd Sociale Zaken
- Stef Nicolassen Afdelingshoofd BMO / Afdelingshoofd P&O
- Karolijn van den Heuvel Afdelingshoofd Burgerzaken
- Edward van den Elshout Afdelingshoofd Informatievoorziening
- Ron Boon a.i. Afdelingshoofd Interne Zaken
- Maria van Kuijk Afdelingshoofd Realisatie en Beheer
- Bert Renkema Afdelingshoofd Bouwzaken
- Bert Renkema Afdelingshoofd Vastgoed

## BIJLAGE OVERZICHT BRONNEN

- Visie 2022
- Stukken voorjaarsnota 2009: Raadsvoorstel + Bijlagen: 1. Ontwikkelingen per programma perspectief voor 2010 en verder, 2. Financieel overzicht (meerjarenperspectief) en 3. Notitie kredietcrisis
- Raadsverslag bespreking voorjaarsnota 2009, d.d. 2 maart 2009
- Bestuursrapportage voorjaar 2009 + Raadsvoorstel
- Programmabegroting 2010
- Bestuursrapportage najaar 2009 + doelenrapportage
- Gespreksverslagen checksessies
- Jaarverslag 2009
- Startnotities: KCC, programmabegroting 2011
- Rekenkameronderzoek: Vervolgonderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting "Balans en belangen"
- Bestuursrapportage voorjaar 2010 + doelenrapportage + projectenregister
- Organisatieontwikkeling 2009
- Organisatieplan Woerden 2009
- Projectplan organisatie ontwikkeling 2008
- Strategisch personeelsbeleid 2009



## **BIJLAGE OVERZICHT BIJeenKOMSTEN**

### **Begeleidingscommissie**

- 19 mei 2010
- 17 juni 2010
- 8 september 2010
- 10 november (gepland)
- 8 december (gepland)

### **MO en directie**

- 9 juni 2010
- 1 september 2010

### **Groepsgesprekken medewerkers**

- 24 augustus 2010
- 26 augustus 2010
- 2 september 2010

### **College**

- 7 september 2010
- 28 september 2010 (workshop met ambtelijke top)

### **Informele raadsbijeenkomst**

- 6 oktober