

# Sterkten & zwakten in beeld

Rapportage

Gemeente Landerd

## **Gemeente Landerd**

Ambtelijk contactpersoon:

dhr. K. Veld

T. (0486) 458 111

E. [kevin.veld@landerd.nl](mailto:kevin.veld@landerd.nl)

**Onderzoekers:**

Drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp  
Mw. F.M. (Franka) van Alphen MSc  
Drs. E.J.M. (Evert) Wolters  
T.A.J.M. (Tom) Smolders MA MSc  
Drs. J.J.P. (Jan) Paffen

**Contactpersoon:**

Franka van Alphen  
T. 06 – 51 83 91 85  
E. franka@necker.nl

**Kenmerk:**

CO 13486

**Datum:**

26-06-2013

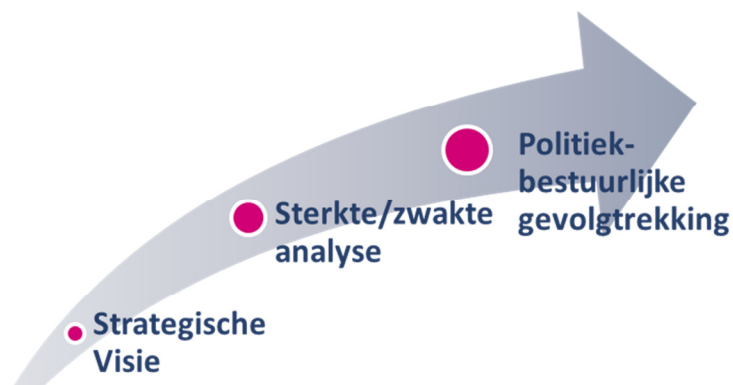
## Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 / Aanleiding	4
1.2 / Vraagstelling	4
1.3 / Werkwijze	4
1.4 / Leeswijzer	5
<b>2 Regionale samenwerking</b>	<b>6</b>
2.1 / Inleiding	6
2.2 / Drie bevindingen	6
2.3 / Beoordeling	10
2.4 / Aandachtspunten	11
<b>3 Financiële positie en risicobeheer</b>	<b>13</b>
3.1 / Inleiding	13
3.2 / Acht bevindingen	13
3.3 / Beoordeling	18
3.4 / Aandachtspunten	19
<b>4 Kwaliteit dienstverlening</b>	<b>20</b>
4.1 / Inleiding	20
4.2 / Vier bevindingen	20
4.3 / Beoordeling	25
4.4 / Aandachtspunten	26
<b>5 Bedrijfsvoering</b>	<b>28</b>
5.1 / Inleiding	28
5.2 / Vier bevindingen	28
5.3 / Beoordeling	34
5.4 / Aandachtspunten	35
<b>6 Bestuurbaarheid</b>	<b>36</b>
6.1 / Inleiding	36
6.2 / Zes bevindingen	36
6.3 / Beoordeling	39
6.4 / Aandachtspunten	40
<b>Bijlage</b>	<b>41</b>
Bijlage 1. Bronnen	41
Bijlage 2. Berekening schuldpositie	43

# 1 Inleiding

## 1.1 / Aanleiding

De gemeente Landerd heeft verscheidene ambities die, onder meer, zijn vastgelegd in de Strategische Visie 2020. Het realiseren van ambities gaat niet vanzelf. Daarbij noopt ook de bestuurlijke actualiteit tot keuzebepaling over hoe de toekomst van Landerd er concreet uit komt te zien. Die keuzebepaling is aan het gemeentebestuur (college en raad). In voorbereiding hierop bestaat behoefte aan externe beslisinformatie over de sterkten en zwakten van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtelijke ondersteuning).



## 1.2 / Vraagstelling

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

*Signaleer en analyseer de cruciale sterkten en zwakten van de gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtelijke ondersteuning) bij het realiseren van de ambitie(s) uit, met name, de Strategische Visie 2020.*

Beantwoording van die vraag betekent allereerst in beeld brengen wat goed gaat én wat beter moet. Vervolgens is het zaak om niet 'kaal' op te sommen welke sterkten en zwakten er zijn, maar hiervan ook een analyse te maken. Het gaat dan om het aanduiden welke sterkten en zwakten het meest van invloed zijn op het realiseren van de ambities. Die analyse vindt plaats via een normbeoordeling op vijf focusgebieden (zie paragraaf 1.3).

Het onderzoek, naar sterkten & zwakten van Landerd bij het realiseren van haar ambities, wordt uitgevoerd door Necker van Naem uit Utrecht in opdracht van het college van B&W van de gemeente Landerd. Het eindrapport stopt bij de analyse van sterkten & zwakten. Het is principieel aan het gemeentebestuur om, mede doch niet uitsluitend op basis van de sterkte/zwakteanalyse, tot besluitvorming te komen over wat nodig is om de toekomst krachtig tegemoet te treden. Dit rapport levert bouwstenen voor die afweging, maar geeft geen richting voor deze principieel politiek-bestuurlijke keuzebepaling.

## 1.3 / Werkwijze

De centrale vraag is breed verwoord. Om het onderzoek hanteerbaar én transparant te houden, zijn twee afbakeningen gemaakt. In de eerste plaats zijn de volgende vijf focusgebieden benoemd:

- / Regionale samenwerking
- / Financiële positie en risicobeheer
- / Kwaliteit dienstverlening
- / Bedrijfsvoering
- / Bestuurbaarheid

Vervolgens zijn per focusgebied vijf normen opgesteld. De bevindingen per focusgebied bieden geen uitputtend inzicht weer, maar wel de relatieve sterkten en zwakten van de gemeente Landerd op de normen per focusgebied. De normen zijn beoordeeld aan de hand van een vierpuntsschaal, namelijk de volgende:

- / Voldaan: onze bevindingen liggen in lijn met de gestelde norm. De gemeente voldoet aan onze normering.
- / Deels voldaan: onze bevindingen liggen overwegend in lijn met de gestelde norm, maar niet geheel. De gemeente voldoet daarom deels aan onze normering.
- / Beperkt voldaan: onze bevindingen liggen overwegend niet in lijn met de gestelde norm. De gemeente voldoet daarom beperkt aan onze normering.
- / Niet voldaan: onze bevindingen liggen niet in lijn met de gestelde norm. De gemeente voldoet niet aan onze normering.

Het onderzoek is gestart op 3 april 2013 met een startbijeenkomst. Op dat moment is het normenkader vastgesteld, is de procesagenda voor het onderzoek doorgenomen en zijn informatieverzoeken uitgezet binnen de ambtelijke organisatie. De deelnemers aan de startbijeenkomst waren afkomstig uit de volgende betrokken partijen: onderzoeksteam, gemeenteraad, ambtelijke organisatie en college van B&W.

Aan de hand van de vastgestelde normen, verkregen schriftelijke documentatie naar aanleiding van het informatieverzoek, drie interviews per focusgebied (de zogenoemde 45-minutengesprekken) hebben de onderzoekers voorlopige bevindingen verkregen. In vijf zogenoemde duidingssessies zijn de bevindingen per focusgebied nader uitgewerkt en besproken met sleutelpersonen uit het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Deze duidingssessies vonden plaats in de periode van 23 mei tot en met 29 mei 2013. Op 18 juni 2013 vond een verificatiebijeenkomst plaats met het college. Tijdens deze bijeenkomst is het conceptrapport besproken aan de hand van twee punten (namelijk begrijpelijkheid en feitelijke juistheid). Dit heeft geleid tot wijzigingen in de tekst, maar geen verandering van de normbeoordeling. Alle bevindingen en normbeoordelingen in dit rapport zijn voor rekening van het externe onderzoeksbureau. Dit rapport is op 26 juni 2013 definitief uitgebracht en op 27 juni 2013 toegelicht aan de gemeenteraad van Landerd.

#### 1.4 / Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk staan in hoofdstukken 2 tot en met 6 de bevindingen per focusgebied. Elk van die hoofdstukken kent eenzelfde opbouw die bestaat uit een inleiding, een weergave van een genummerd aantal bevindingen, een normbeoordeling en, ten slotte, aandachtspunten.

## 2 Regionale samenwerking

### 2.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het focusgebied 'Regionale samenwerking'. Hiermee gaan we in op de beheersing en keuzes rondom de samenwerkingsverbanden die de gemeente onderhoudt met andere gemeenten en overige regionale partners, bijvoorbeeld in gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsvormen. Onderdeel hiervan is ook de wijze waarop Landerd kijkt naar haar bestuurlijke toekomst als zelfstandige gemeente. Centraal staat de vraag in hoeverre Landerd bewust en doelgericht invulling geeft aan regionale samenwerking.

Voor dit focusgebied hebben de onderzoekers diverse documenten gelezen en geanalyseerd. De belangrijkste daarvan zijn:

- / Toekomstvisie Landerd 2020
- / Coalitieprogramma 2010-2014
- / Visiedocument Landerd 2.0
- / Programmabegroting 2013
- / Overzicht samenwerkingsverbanden

Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met interne sleutelpersonen.

### 2.2 / Drie bevindingen

Op basis van de documentanalyse en gesprekken met betrokkenen komen de onderzoekers tot de volgende drie bevindingen.

#### 1. Landerd kiest niet automatisch voor schaalvergroting en vaart 'pragmatische' koers

De toekomstvisie *Landerd 2020* en het *Coalitieprogramma 2010-2014* zijn er ogenschijnlijk duidelijk over: Landerd werkt samen om zelfstandig te kunnen blijven. Maar wat betekent dat eigenlijk?

Uit *Landerd 2020*, evenals uit de gevoerde gesprekken, blijkt dat Landerd vindt dat inwoners van de gemeente gebaat zijn bij nabijheid. Tegelijk is in *Landerd 2020* en voor gesprekspartners duidelijk dat dat niet per se hoeft te betekenen dat alles ook op de schaal van Landerd georganiseerd en/of aangestuurd wordt. Differentiatie naar verschillende schalen is mogelijk, indien de nabijheid voor burgers (in bereikbaarheid en kwaliteit van bestuur en diensten) daarmee maar gediend is. De organisatie van de GGD is daarvan een voorbeeld: Dat de schoolarts binnen de GGD op een schaal van 28 gemeenten georganiseerd is, hoeft geen probleem te zijn, zolang de schoolarts maar in afzonderlijke scholen, dicht in de buurt, 'spreekuur' houdt. Overigens geldt wel dat betrokkenen de 'bewijslast' bij samenwerking nadrukkelijk bij de grotere schaal leggen. Samenwerken doet Landerd slechts als nut en noodzaak daarvan zijn bewezen.

Het strategisch beleidskader (*Landerd 2020* en *Coalitieprogramma 2010-2014*) bevat bij de belangrijke maatschappelijke opgaven echter geen analyse van de schaal waarop ze spelen en de daaruit volgende urgentie van samenwerking voor het realiseren van die opgaven. *Landerd 2020* legt behalve op nabijheid en identiteit nadruk op de zogenoemde '3 k's' (kostenreductie, kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid) als afwegingscriteria. Of het bij een afweging op de 3 k's gaat om *alle drie de k's*, of dat in een bepaald geval de kwaliteitsverbetering mag prevaleren boven de kostenreductie, maakt het beleid niet duidelijk. Landerd beschikt niet over een nota verbonden partijen of over afwegingskader samenwerking. De *Paragraaf verbonden partijen* in de *Programmabegroting 2013* evenals het *Overzicht samenwerkingsverbanden* is beschrijvend van aard.

Risico van een benadering op basis van 3k's is daarom dat keuzes worden gewogen op een willekeurige mix van de 3k's, terwijl het werkelijke doel (zoals zelfstandigheid bewaren, nabijheid borgen of het realiseren van een opgave op een geëigende schaal) onvoldoende op het netvlies staat.

Het beleid benoemt voor de belangrijkste opgaven voor Landerd kortom onvoldoende *waarom* zelfstandigheid belangrijk is (en ook niet *wanneer* samenwerking juist afbreuk zou doen aan die zelfstandigheid). Om die reden is het voor Landerd moeilijk om specifieke gevallen goed af te wegen en ook om het zicht te bewaren op het algemene doel (zelfstandigheid? burgers nabijheid? realiseren opgave op de geëigende schaal?).

De volgende constatering is in dit kader aanvullend relevant:

- / *In de Strategische Visie Landerd 2.0* staat de ambitie dat Landerd in 2011 in 15 afzonderlijke onderzoeken de vraag zou worden beantwoord “wat de gemeente Landerd ‘dichtbij’ wil/kan/moet organiseren en wat kan worden uitbesteed”.<sup>1</sup> Het is opvallend dat deze 15 onderzoeken zijn uitgevoerd in het kader van bezuinigingen. Want met de vraag naar de gewenste ‘nabijheid van dienstverlening’ kunnen ze ook een opmaat vormen voor een bezinning op samenwerking. Voorwaarde daarvoor is dat de uitkomsten van de 15 afzonderlijke onderzoeken nadrukkelijk in samenhang worden bezien en wanneer een afwegingskader behalve de 3 k's ook de schaal meeneemt waarop de 15 onderwerpen zich maatschappelijk manifesteren.
- / Een goede testcase op de bruikbaarheid en hardheid van afwegingscriteria voor samenwerking is de belastingsamenwerking die in Landerd heeft plaatsgevonden en waarvan de implementatie nu loopt. Deze case leent zich ervoor om de criteria die Landerd heeft gehanteerd achteraf te evalueren en te toetsen of de samenwerking oplevert wat Landerd ermee beoogde.
- / *In de Strategische Visie Landerd 2020* staat “een scala aan keuzemogelijkheden, als het gaat om de vorm waarin intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen worden aangegaan”. De Strategische Visie presenteert deze vormen van “zwaar naar licht”, maar noemt in wezen vooral ‘zware’ vormen van samenwerking (GR, SETA). De zwaarste vorm van samenwerking, bestuurlijke fusie, is voor Landerd geen optie, gezien het in de visie genoemde uitgangspunt “samenwerken *om zelfstandig te blijven*”. Lichtere vormen, zoals uitwisseling met gesloten beurzen en onderlinge detachering, komen in het rijtje niet voor. Het is van belang om ook deze vormen op het netvlies te houden, opdat samenwerking niet per definitie als iets ‘zwaars’ te boek staat.
- / Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat in ieder geval van één van de genoemde lichtere vormen van samenwerking gebruik wordt gemaakt. Het gaat hier om samenwerking met gesloten beurzen, waarbij gemeenten onderling taken verdelen zonder kosten te verrekenen. Dit gebeurt onder meer in de adoptieregeling voor verbonden partijen die in de regio is afgesproken. Ook op andere terreinen heeft Landerd voordelen van (informeel) samenwerken, bijvoorbeeld in de voorbereiding van beleidsstukken of bij de inkoop, waarbij Landerd gebruik kan maken van de expertise van collega's in omliggende grotere gemeenten, zoals Oss.

De **sterkte** van het gezonde wantrouwen tegenover ‘automatische’ schaalvergroting dat in Landerd heerst, is dat bij samenwerking steeds de verbetering moet worden aangetoond, voordat de gemeente ervoor kiest. Een **zwakte** in het geval van Landerd is echter dat aan de voorkant niet scherp gedefinieerd wordt wat het afwegingskader bij samenwerking is. Dit komt omdat: a) onduidelijk blijft in hoeverre ‘nabijheid’ bij de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken van Landerd ook werkelijk om ‘zelfstandigheid’ vraagt en: b) de 3k's als verzamelcategorie onvoldoende handvatten bieden om scherpe keuzes te maken in het licht van de hoofddoelstelling (zelfstandigheid? nabijheid?) en om als gemeente het overzicht te bewaren op de samenhang in de samenwerking. Een tweede **zwakte** is de andere kant van de medaille van het gezonde wantrouwen tegenover automatische schaalvergroting. Dat gezonde wantrouwen slaat om in zijn tegendeel waar Landerd het behoud van zelfstandigheid als iets absoluuts stelt.

---

<sup>1</sup> Bron: *Landerd 2.0*, p. 2.

## 2. Beheer gemeenschappelijke regelingen op orde, maar geen duidelijke keuzes

Zoals opgemerkt: Landerd heeft geen nota verbonden partijen en geen apart afwegingskader voor samenwerking. De *Paragraaf verbonden partijen* en het *Overzicht samenwerkingsverbanden* zijn beschrijvend echter van goede kwaliteit. Met name het laatste geeft een zeer compleet overzicht van de samenwerkingen die Landerd heeft lopen.

Ook het beheer van gemeenschappelijke regelingen heeft Landerd relatief goed op orde. Er is een aparte functionaris die met de voorbereiding van vergaderingen van gemeenschappelijke regelingen belast is en de routing van stukken is in regioverband afgestemd. In het *Overzicht samenwerkingsverbanden* zijn de verschillende verbanden gecategoriseerd (bijvoorbeeld op onderwerp per samenwerking aan de hand van de indeling van de programmabegroting, het karakter van de samenwerking in termen van bevoegdhedenoverdracht/vrijwilligheid en aantal deelnemers). Voor elke categorie is bepaald welk soort spelers in de gemeente betrokken zijn in de aansturing van of het toezicht op de samenwerking. In de regio wordt gewerkt met een jaarplanning, zodat aan het begin van het jaar duidelijk is wanneer welke stukken van welke gemeenschappelijke regeling richting gemeente komen. Ook is er een zogenoemde adoptieregeling van kracht, wat betekent dat de gemeenten onderling afspraken hebben gemaakt wie in de lead is voor de voorbereiding van vergaderingen van verbonden partijen. Allemaal tekenen van een bewuste omgang in het beheer van de samenwerkingsverbanden waarin Landerd participeert. Uit gevoerde gesprekken komt overigens het beeld naar voren dat Landerd graag nog meer grip zou hebben op de gemeenschappelijke regelingen waarin ze participeert. Ondanks de gehanteerde jaarplanning blijft het lastig om zienswijzen tijdig en door zowel college als raad te laten bekrachtigen, in sommige gevallen is de voorbereidingstijd gewoonweg te kort.

Uit interviews blijkt dat het *Overzicht samenwerkingsverbanden* een document is dat niet door de raad is vastgesteld. Aangezien Landerd ook niet beschikt over een door de raad vastgesteld, specifiek beleid rondom samenwerking is de wijze waarop de raad stuurt op samenwerking beperkt tot het vaststellen van de gemeentelijke programmabegroting (met daarin de *Paragraaf verbonden partijen*) en het formuleren van zienswijzen bij begrotingen en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Incidenteel stuurt de raad ook actiever op samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld bij motie ten aanzien van de indexatie van bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Van *strategische* sturing door de raad (bijvoorbeeld door in het licht van bepaalde grote ambities van de gemeente extra te sturen op resultaten van een bewuste selectie van samenwerkingsverbanden) is in Landerd geen sprake. Landerd kent ook geen jaarlijkse vergadering waarin de raad zich specifiek op gemeenschappelijke regelingen richt.

Deze constatering doen wij tegen de achtergrond van het feit dat Landerd participeert in 77 samenwerkingen. Het gaat daarbij om 18 formele samenwerkingsverbanden (GR, N.V./C.V., stichting) en 59 informele samenwerking (waarvan 19 bestuurlijke samenwerking, 33 ambtelijke samenwerking en 7 subsidieverstrekingen). Opvallend is dat het aantal betrokken partijen in de samenwerking groot is: bij 16 van de 77 samenwerkingen (21%) gaat het weliswaar om tussen de 2 en 5 gemeenten, maar de overige variëren van 6 tot meer dan 20 betrokken partijen.<sup>2</sup> Een analyse van de gemeenschappelijke regelingen laat zien dat er alleen al in deze samenwerkingsvorm sprake is van grote verschillen in schaal en omvang:

Gemeenschappelijke regelingen	Aantal deelnemende gemeenten/partijen
GGD Hart voor Brabant	27
Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West en Noord (RAV)	46
Veiligheidsregio Brabant-Noord	21
Werkvoorzieningschap Noordoost Brabant	12
Regionaal Milieubedrijf (RMB)	13
Regionale Milieustraat Oss	2

<sup>2</sup> Bron: *Overzicht samenwerkingsverbanden, 2013*



Brabants Historisch Informatiecentrum (BHC)	20
Kleinschalig Collectief Vervoer Brabant Noordoost	14
Openbaar Onderwijs Gemeenten	7
Leerplicht en RMC Regio Brabant Noord Oost	13
Omgevingsdienst Brabant-Noord (io)	20
Belastingssamenwerking Oost-Brabant (io)	7

Gezien dit beeld en het belang dat de gemeente zelf hecht aan samenwerking is het zeer van belang dat de gemeente (lees: raad en college) strategisch stuurt op wat het door samenwerking wenst te bereiken. Een manier om dat te doen is door als raad bewust focus en prioriteit aan te brengen in de aandacht die (een selectie van) verbanden in de raad krijgen. Een andere manier is door als college helder voor ogen te hebben en te sturen op welke ‘borden’ het schaken het meest urgent is of het meest effect sorteert. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat van beide niet gecoördineerd sprake is. Weliswaar wordt ook op ambtelijk niveau actief invloed uitgeoefend in de regio, maar voor de strategische positionering van Landerd is het van belang dat het bestuur hierin in de lead is. Dit vergt dat ambtelijk en bestuurlijk goed wordt kortgesloten waar invloed van belang is en dat bestuurders ook met elkaar weten waar de belangrijke besluiten vallen, waar een extra bestuurlijk zetje of telefoontje met een collega-portefeuillehouder gewenst is, aan welke tafel Landerd een geprononceerd geluid wil laten horen et cetera. De wens tot meer bestuurlijke invloed leeft, maar tot nu toe heeft Landerd in geen enkel DB zitting van de gemeenschappelijke regelingen waarin ze participeert. De Maashorst<sup>3</sup> vormt op deze algemene lijn een positieve uitzondering. Vanwege het belang dat de Maashorst heeft voor de recreatieve ambities van Landerd investeert de gemeente hierin extra tijd en energie. Vergelijkbare invloed binnen het onderwerp ‘vitaal landelijk/natuur’ van de regio 5-sterren Noordoost Brabant ontbreekt.

De wijze waarop ambtelijke organisatie en college inzicht hebben in het aantal en de omvang van samenwerkingsverbanden geldt als een **sterkte**. Dit geldt ook voor de afspraken die regionaal en intern zijn gemaakt ten aanzien van de planning en routing van stukken in het kader van samenwerking. **Zwak** is het gegeven dat Landerd tot op heden niet bestuurlijk gecoördineerd, strategisch stuurt op die samenwerkingen die voor Landerd – en de realisatie van de belangrijkste opgaven van Landerd – meer dan andere van belang zijn. Dit des te meer gezien de ambitie van de coalitie uit 2010 om het aantal samenwerkingsverbanden terug te brengen, waaruit immers de wens tot meer focus tot uiting komt.

### 3. Landerd is bestuurlijk afwachtend ten aanzien van het geografische vraagstuk

Is het de geografische gerichtheid van de afzonderlijke kernen van Landerd, die maakt dat Landerd – waar het gaat om samenwerking in de toekomst – niet als vanzelf één kant op kijkt? Maar inwoners van Schaijk zijn gericht op Oss en inwoners van Zeeland zijn gericht op Uden, beide onderdeel van zogenoemde ‘As50-gemeenten’. Uit de toekomstvisie *Landerd 2020* spreken desondanks verschillende mogelijkheden: behalve de As50 wordt ook het Land van Cuijk genoemd (met een lichte, maar niet nadrukkelijk uitgesproken voorkeur voor de eerste).

De bestuursscan *Krachtig bestuur in Brabant* stelde het zo: “Bij het maken van de geografische keuze is het belangrijk te onderkennen dat de vorming van diverse subregio’s in de omgeving van Landerd inmiddels duidelijk vorm heeft gekregen. [...] Het ontstaan en sterker worden van die subregio’s maakt duidelijk dat Landerd zich bij één van die samenwerkingsverbanden kan aansluiten. [...] Landerd wijst op een veelvoud van samenwerkingsverbanden in en buiten de regio. Er is een afweging nodig voor een meer efficiënte opzet en aansluiting. Samenwerking met Uden-Veghel en/of het Land van Cuijk speelt een rol bij deze afweging. Tot nu toe is Landerd daarin geen actieve participant.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De Maashorst is het grootse aaneengesloten natuurgebied van Noord-Brabant. De Maashorst ligt in de gemeenten Bernheze, Landerd, Oss en Uden en meet 3.500 hectare.

<sup>4</sup> *Krachtig bestuur in Brabant*, p. 7.

Uit de in dit onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat het beeld nu weer iets anders is. Omdat Veghel, Schijndel en Sint Oedenrode te kennen hebben gegeven te willen werken aan een fusie, liggen de kaarten weer meer open. Als variant op de As50 is er nu ook een perspectief denkbaar met de Maashorst als centrum van omliggende gemeenten (Uden, Landerd, Oss, Bernheze). Punt blijft dat de geografisch voorkeur van Landerd tot op heden onduidelijk is. Weliswaar groeit in de (ambtelijke en informele) praktijk de samenwerking met Oss, maar daarin drukt Landerd bestuurlijk nog geen punt.

Er kleeft een risico aan wanneer Landerd zich voor haar bestuurskracht afhankelijk maakt van de wijze waarop Oss, of een andere grotere gemeente, Landerd de hand reikt. Dat risico bestaat eruit dat Landerd niet zelf kiest, maar dat zal blijken dat anderen voor Landerd hebben gekozen hoe haar bestuurlijke toekomst eruit ziet. Ook al ligt er nu meer open dan even geleden en ook al kunnen zaken bestuurlijk snel veranderen, Landerd agendeert het punt van haar geografische gerichtheid en loyaliteit rijkelijk laat.

Daarbij past de constatering dat onderzoeken met extra informatie omtrent urgentie, kansen en bedreigingen (zoals de 15 onderzoeken in 2011, de bestuursscan Krachtig bestuur, maar ook dit onderzoek) op zichzelf nooit het doorslaggevende antwoord zullen geven. Ook met de uitkomsten van dit onderzoek zal Landerd zelf aan de slag moeten, Landerd zal de uitkomsten zelf moeten wegen op criteria die Landerd zelf benoemt. Want het blijft – welke informatie er ook voorhanden is – een kwestie van kiezen.

Het perspectief op een bestuurlijke toekomst met gemeenten rondom de Maashorst biedt een mooie kans: een dergelijk perspectief kan inspirerend zijn voor Landerd en de gemeente in beweging zetten en actief op pad laten gaan om de eigen toekomst te vormen. Maar het kan – als de optie voor andere gemeenten niet reëel is en Landerd er op een afwachtende manier toch aan vasthoudt – ook een perspectief blijken waarmee een duidelijke keuze toch weer is uitgesteld. Dat laatste dient Landerd te voorkomen. En ook dat vraagt erom dat Landerd actief bestuurlijk de boer op gaat om kansen te verkennen.

Dat het college van B&W nu een perspectief opent rond de Maashorst-gemeenten is een **sterkte**, omdat het een kans biedt om als Landerd ook zelf het voortouw te nemen in het nadenken over de bestuurlijke toekomst van de (sub)regio. Voorwaarde is dat Landerd actief uitlegt en verkent wat hiervan de mogelijkheden en winstpunten zouden kunnen zijn. Het is een **zwakte** dat Landerd lang afwachtend is geweest. De informatie die de afgelopen jaren – en ook met dit onderzoek – is verzameld vraagt van politiek en bestuur van Landerd dat ze actief en zelf benoemen welke criteria voor het maken van een goede keuze relevant zijn. Zonder een eigen prioritering zal de informatie die voorhanden is geen doorslag geven bij een afweging.

## 2.3 / Beoordeling

Hieronder wordt per norm aangegeven in welke mate Landerd aan de vooraf gestelde normen voldoet:

Norm	Beoordeling
1. Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – samenwerkingsverbanden? (nota, paragraaf verbonden partijen, inhoudelijke en procesmatige visie op samenwerking)	<b>Beperkt voldaan</b> – De documenten die betrekking hebben op samenwerkingsverbanden zijn allereerst beschrijvend van aard. Beheersmatig is de informatie in het beleidskader op orde, maar het beleidskader bezit geen sturende kracht. Beter gezegd: inhoudelijk-strategisch beleid rondom de aansturing van samenwerkingsverbanden ontbreekt.

<p>2. Op basis van welke argumenten participeert de gemeente in het samenwerkingsverband? (3k's of specifieke argumentatie)</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b> – De gemeente participeert met name op basis van een afweging van de 3k's, met als toevoeging nog behoud van identiteit en nabijheid van dienstverlening. De gemeente brengt geen rangorde aan binnen de 3k's of tussen de 3k's en de andere criteria. De maatschappelijke opgaven, hun aard en de schaal waarop die opgaven spelen is nergens opgenomen als afwegingscriterium.</p>
<p>3. Hoe is intern (op ambtelijk niveau) het toezicht georganiseerd op samenwerkingsverbanden? (proactief, repressief et cetera)</p>	<p><b>Voldaan</b> – Het toezicht op samenwerkingsverbanden is op ambtelijk niveau degelijk en actief georganiseerd. Planning en routing van stukken is goed vastgelegd en ambtelijke betrokkenheid is (mede door een regionale adoptieregeling) goed gegarandeerd.</p>
<p>4. Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden?</p>	<p><b>Deels voldaan</b> – De informatie die de raad ontvangt, voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. In de <i>Paragraaf verbonden partijen</i> (de belangrijkste drager van deze informatie) is per samenwerkingsverband echter geen koppeling gemaakt met de programma's uit de gemeentelijke begroting waaraan de samenwerking bijdraagt.<sup>5</sup> Ook is de raad niet betrokken geweest bij het complete <i>Overzicht samenwerkingsverbanden</i> en kent Landerd bijvoorbeeld geen jaarlijkse raadsvergadering waarin specifiek aandacht wordt besteed aan de samenwerkingsverbanden van de gemeente.</p>
<p>5. Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de (financiële) risico's met betrekking tot samenwerkingsverbanden?</p>	<p><b>Deels voldaan</b> – De informatie die de raad ontvangt voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. In de <i>Paragraaf verbonden partijen</i> (de belangrijkste drager van deze informatie) zijn de risico's per samenwerkingsverband slechts in zeer algemene termen omschreven. Ook is de meerjarige ontwikkeling in de jaarlijkse bijdrage slechts voor enkele verbanden inzichtelijk gemaakt (zie ook norm 4).</p>

## 2.4 / Aandachtspunten

Op basis van de bevindingen en de beoordeling in de bovenstaande tabel zien wij voor Landerd op het focusgebied regionale samenwerking de volgende aandachtspunten:

### 1. In differentiatie naar verschillende schalen toch focus aanbrengen

Betrokkenen geven terecht aan dat het acteren van de gemeente nooit allemaal op één schaal plaatsvindt. Maatschappelijke opgaven, evenals historisch gegroeide relaties, kennen een steeds verschillende schaal.

<sup>5</sup> Programmabegroting Landerd 2013, pp. 105-114.

De uitdaging is hier hoe Landerd – met behoud van het acteren op verschillende schalen – toch meer focus en richting aanbrengt. Dit kan door de sturing op samenwerking consequenter vorm te geven vanuit de belangrijkste opgaven voor de gemeente, hun aard, complexiteit en de schaal van aansturing die ze vragen. Dit betekent een reflectie op, en selectie van, de belangrijkste opgaven voor Landerd.

## **2. In criteria samenwerking duidelijker relatie leggen met aard en complexiteit opgaven**

Iets soortgelijks als onder 1 geldt voor de criteria volgens welke Landerd komt tot samenwerking. De 3k's, behoud van identiteit en nabijheid van dienstverlening zullen als criteria voor samenwerking onvoldoende houvast en focus bieden wanneer Landerd niet duidelijker de aard, complexiteit en schaal van de opgaven zelf meeweegt. Dit vraagt opnieuw een reflectie op, en selectie van, de belangrijkste opgaven voor Landerd. Het nog sterker benoemen van de belangrijkste thema's voor Landerd zal keuzes voor samenwerking vergemakkelijken.

## **3. Samenhang en focus aanbrengen door meer betrokkenheid raad**

Zowel waar het gaat om de beheersing van samenwerkingen (controle en toezicht) als de strategie voor de toekomst kan de raad meer betrokken worden en zijn. Het meer betrekken van de raad zal van organisatie en college vragen dat het dit onderwerp op de juiste manier naar de raad brengt. Met andere woorden: als organisatie en college de raad op een goede manier voeden en bij het onderwerp betrekken, zal in die beweging ook meer focus en strategie ontstaan. Dit omdat het organisatie en college dwingt om zelf ook meer prioriteiten, focus en hoofdlijn aan te brengen op dit thema. Zo werken de drie 'spelers' gezamenlijk toe naar een meer strategische inzet.

## **4. College actiever aan bestuurstafels (gericht op inhoud en op bestuurlijke toekomst)**

Een meer strategische inzet betekent ook dat collegeleden, op basis van een duidelijkere focus, zich actiever dienen op te stellen aan de bestuurstafels die voor Landerd van belang zijn. Vanzelfsprekend zijn de bestuurders al wel in de verbanden in de regio actief, maar dit kan met meer gerichtheid, zowel op inhoudelijke dossiers (op basis van de belangrijkste opgaven voor Landerd) als gericht op een geografische voorkeur voor de bestuurlijke toekomst van Landerd of een subregio waar Landerd haar toekomst ziet.

## **5. Behalve informatie verzamelen ook zelf actief betekenis geven aan die informatie: kiezen dus**

Welke informatie ook voorhanden is of zal komen voor Landerd, die informatie zal op zich nooit dwingend kunnen bepalen hoe de toekomst voor Landerd eruit gaat zien. In het politiek-bestuurlijke domein gaat het erom hoe betrokkenen informatie gebruiken om tot een oordeel te komen en anderen van dat oordeel te overtuigen. Naast het verzamelen van informatie is het daarom van belang dat raad en college samen helderheid aanbrengen in de eisen die ze aan de eigen gemeente stellen en de criteria op grond waarvan keuzes voor de toekomst worden gemaakt. Ook deze exercitie vraagt een reflectie op, en selectie van, de belangrijkste opgaven voor Landerd en hun aard, complexiteit en schaal (vgl. aandachtspunt 1). Pas dan zal een gedeeld urgentiebesef ten aanzien van samenwerking ontstaan.

# 3 Financiële positie en risicobeheer

## 3.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het focusgebied 'Financiën'. Dit focusgebied heeft betrekking op de balans tussen de ambities en de financiële middelen/mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken. Op basis van een analyse van de meest recente programmabegroting, jaarrekening, rapport van bevindingen van de accountant, beleidskaders en externe informatiebronnen hebben de onderzoekers zich dit beeld gevormd. Hierover hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder Financiën, de gemeentesecretaris, de teamleider Financiën, een financieel consultant en de concerncontroller.

Voor dit focusgebied hebben de onderzoekers diverse documenten gelezen en geanalyseerd. De belangrijkste daarvan zijn:

- / Kadernota Landerd 2013
  - / Programmabegroting Landerd 2013
  - / Jaarverslag Landerd 2012
  - / Verslag van bevindingen jaarrekening 2012 gemeente Landerd (Ernst&Young accountants)
- Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met interne sleutelpersonen.

## 3.2 / Acht bevindingen

Op basis van de documentanalyse en gesprekken met betrokkenen komen de onderzoekers tot de volgende acht bevindingen.

### 1. Landerdse meerjarenbegroting is structureel in evenwicht

Alle jaarschijven van de meerjarenprogrammabegroting 2013-2016 zijn structureel sluitend met een gemiddeld structureel begrotingsoverschot van rond € 260.000. De eerste jaarschijf kent een incidenteel tekort.

Figuur 1 Programmabegroting 2013 - 2016<sup>6</sup>

Omschrijving	2013	2014	2015	2016
Saldo begroting	-278.604	238.923	206.455	298.400
Waarvan incidenteel	-412.959	-159.074	-5.151	0
Structureel saldo	134.355	397.997	211.606	298.400

In het kader van het begrotingstoezicht concludeerde de Provincie Brabant dan ook: "wij zijn van oordeel dat de begroting 2013 structureel in evenwicht is. Daarom is voor uw gemeente op basis van artikel 203 (lid 1 en 2) van de Gemeentewet voor het begrotingsjaar 2013 het zogenaamde repressieve toezicht van kracht".<sup>7</sup>

Uit de Programmabegroting 2013 en de opmerkingen van de provincie blijkt dat Landerd een goede uitgangspositie heeft als het gaat om het begrotingsevenwicht. Waar veel andere gemeentebegrotingen in overeenstemming met de (minimum)vereisten alleen een sluitende eerste en laatste jaarschijf van de begroting hebben, zijn in Landerd alle jaarschijven sluitend. Dit beschouwen we in dit onderzoek daarom als een **sterkte**.

<sup>6</sup> Gemeente Landerd, *Programmabegroting 2013*, pg. 4.

<sup>7</sup> Provincie Noord-Brabant, *Brief begrotingstoezicht begroting 2013*, 27 november 2012, pg. 1.

## 2. Landerd begroot behoedzaam en 'bezuinigt vooruit'

Het begrotingsevenwicht is het resultaat van een mix van ombuigingen, taakstellingen op de organisatie en lastenverzwaring. In de Programmabegroting 2013 stond voor 2013 nog € 10.000 aan in te vullen ombuigingen open, oplopend tot € 237.000 in 2016. Aangezien deze ombuigingen kleiner zijn dan het verwachte positieve begrotingsresultaat, kan het niet realiseren ervan het begrotingsevenwicht niet verstoren. Geïnterviewden geven aan dat na de verkiezingen in 2010 een grote ombuigingsoperatie heeft plaatsgevonden waarin geanticipeerd werd op teruglopende middelen. Jaarlijks probeert de organisatie te anticiperen op mogelijke structurele tegenvallers in de volgende jaren. Ook voor na de verkiezingen 2014 wordt nu al een pakket ombuigingsopties voorbereid zodat de nieuwe raad weer nieuwe prioriteiten kan leggen. Door niet alleen te streven naar een sluitende begroting in de eerste en laatste jaarschijf van de meerjarenbegroting, maar alle jaarschijven sluitend te houden, houdt de gemeente een behoedzame koers aan. Andere geïnterviewden plaatsen juist kanttekeningen bij het 'vooruit' bezuinigen: hierdoor worden financiën leidend en niet kansen en mogelijkheden.

Vanuit het voorzichtigheidsbeginsel geredeneerd zorgt de behoedzame koers ervoor dat de kans op forse tegenvallers in de exploitatie wordt beperkt. Dit is dus binnen het focusgebied Financiën als een **sterkte** aan te merken. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat voor het onderhoud van kapitaalgoederen wordt gewerkt met actuele meerjarenonderhoudsplannen als basis voor de onderhoudsvoorzieningen: dit is eveneens een **sterkte** vanuit financieel perspectief.

Het toewerken naar een meerjarige visie, zoals de visie Landerd 2020, vraagt om een meerjarig redelijk stabiel beleid. Het periodiek aanbieden van ombuigingsmogelijkheden (bij de verkiezingen) geeft een periodiek herijkingspunt waarin de raad bijsturingmogelijkheden krijgt op het lopende beleid. Op dergelijke momenten is het een aandachtspunt om de doelstellingen van Landerd 2020 als referentiekader te gebruiken voor de ombuigingsvoorstellen en zo de langetermijndoelen in de integrale afweging te betrekken.

## 3. Taakstellingen worden gerealiseerd, bedrijfsvoering moet nog verder ingevuld

Hoewel geïnterviewden menen dat de lucht nu wel uit de begroting is, leiden de ombuigingen niet tot onverwachte overschrijdingen. De accountant concludeert: "Het begrotingsbeheer van gemeente Landerd is op orde en afwijkingen zijn veelal beperkt of worden veroorzaakt door onvoorziene incidentele lasten of baten, die niet in een eerder stadium voorzien konden worden".<sup>8</sup> Hiermee blijken de ingeboekte ombuigingen niet alleen boekhoudkundig te zijn verwerkt, maar ook daadwerkelijk te zijn gerealiseerd. Dat de ingeboekte ombuigingen daadwerkelijk worden gerealiseerd, is te beschouwen als een **sterkte**. Tijdens de verdiepingssessie gaven betrokkenen aan dat hier de aangescherpte planning-en-controlcyclus een positieve invloed heeft: doordat de diverse rapportages gelijkvormiger van opzet zijn geworden, zijn budgetuitputting en doelbereiking beter te volgen. Bij de jaarrekening, begroting en bestuursrapportages bevragen de financieel consulenten de budgetbeheerders op de voortgang en hanteren hierbij een checklist die breder gaat dan puur financiële voortgang. Daarnaast is ook de verbijzonderde interne controle aangescherpt.

Als vervolgstap in het aanscherpen van de sturingsinformatie werkt de organisatie nu aan de ontwikkeling van een dashboard waarmee MT, college en raad ieder op hun eigen niveau maandelijks de voortgang op de 30 belangrijkste criteria kunnen volgen. Het dashboard zal volgens respondenten in de verdiepingssessie op termijn de bestuursrapportage vervangen. Een **aandachtspunt** is wel hoe de *integrale afweging* gefaciliteerd blijft worden, als monitoring en bijsturing over maandelijks momenten op 30 indicatoren wordt uitgesmeerd.

Een deel van de ombuigingen moet worden gerealiseerd door besparingen op *bedrijfsvoering* en meer specifiek de salarislasten. Een deel hiervan werd gerealiseerd door het toeschrijven van meer salariskosten aan de grondexploitaties en investeringen.

<sup>8</sup> Ernst&Young accountants, *Verslag van bevindingen jaarrekening 2012 gemeente Landerd*, 19 april 2013, pg. 9.



Geïnterviewden lichten toe dat de doorbelasting naar de investeringen is geschrapt, omdat het doorschuiven van lasten naar de toekomst achteraf als niet wenselijk werd gezien. De doorbelasting van de grondexploitaties moest, naast het voordeel op de exploitatie, vooral ook worden gezien als het transparanter maken van de kosten voor de grondexploitaties. Geïnterviewden lichten toe dat de doorbelasting naar de investeringen is geschrapt, omdat het doorschuiven van lasten naar de toekomst achteraf als niet wenselijk werd gezien. Ook de geplande extra doorbelasting van personeelslasten naar de grondexploitaties is uiteindelijk niet geëffectueerd, aangezien de hoeveelheid door te belasten uren achteraf nihil bleek.

Naast deze boekhoudkundige ombuigingsvoorstellen, bevatten de ombuigingen op bedrijfsvoering ook de inzet van de Reserve informatisering en automatisering gedurende 6 jaar. Het als één geheel presenteren van onder andere een aanpassing van de toerekeningsystematiek en de inzet van een reserve beschouwen we als een **zwakte**: dit vermengt immers structurele maatregelen met een incidentele oplossing. Door het gebrek aan onderscheid, is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre structurele tekorten worden gedicht met incidentele middelen (bijvoorbeeld de inzet van de reserve). In de verdiepingssessie gaven respondenten aan dat deze gecombineerde weergave juist een bewuste keuze was, omdat ingrepen op bedrijfsvoering (bijvoorbeeld salarislasten en inhuur) niet los van elkaar kunnen worden gezien.

#### 4. Lokale lasten onder landelijk gemiddelde en heffingen kostendekkend

In de Kadernota 2013 stelde het college voor om de OZB in een looptijd van vier jaar met 14% extra te verhogen bovenop de al ingeboekte OZB-stijging. Dit betekent dat in de periode 2013-2014 de OZB stijgt met 7,75% en in 2016 met 5,5%.<sup>9</sup> Basis voor deze OZB-stijging is het coalitieakkoord, waarin staat opgenomen: "In het coalitieprogramma 2010-2014 is vastgelegd dat als blijkt dat naast bezuinigingen lastenverzwaring onvermijdbaar is, de coalitie kiest voor het principe 'De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'. Dit houdt in dat gekozen wordt voor een OZB-verhoging."<sup>10</sup>

In 2013 bedroegen de gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in Nederland € 718,77. De woonlasten in Landerd voor een meerpersoonshuishouden bedragen in 2013 € 700,47.<sup>11</sup> Als de verhoging van de OZB onverminderd doorgaat betekent dit dat de gemiddelde woonlasten in 2016 stijgen naar € 752,27. Bij een trendmatige verhoging (2%) van de gemiddelde woonlasten in Nederland (€ 762,76 in 2016) blijft de gemeente Landerd hiermee onder het landelijk gemiddelde. De programmabegroting 2013 maakt een vergelijking tussen de gemiddelde woonlasten in Landerd en de woonlasten in de buurgemeenten Bernheze, Uden, Oss, Mill en Grave. Ook voor 2013 blijkt het gemiddelde belastingniveau in Landerd (€ 700,47) lager dan het gemiddelde belastingniveau in de buurgemeenten (€ 711,47).<sup>12</sup>

Ondanks de lastenverzwaring blijven de woonlasten lager dan het landelijk gemiddelde en het gemiddelde in de regio. Dit beschouwen we als een **sterkte**: deze verhouding is immers indicatief voor de ruimte die de gemeente heeft om eventuele structurele tegenvallers op te kunnen vangen. Daarnaast zijn de riool- en afvalstoffenheffing kostendekkend.

#### 5. Schuldpositie binnen VNG-normen

Een gemeente maakt schulden om haar taken uit te kunnen voeren. Hoe hoger de schulden, hoe groter het gedeelte van de structurele uitgaven dat vastligt voor de dekking van rentelasten. De VNG hanteert twee normen om de relatieve omvang van het vreemd vermogen te duiden: de verhouding tussen de totale schuld en het balanstotaal (schuldratio), en de verhouding van de 'netto schuld' ten opzichte van de omvang van de exploitatie.<sup>13</sup> De schuldpositie van de gemeente Landerd zit voor de periode 2009-2012 ruim binnen deze normen.

<sup>9</sup> Gemeente Landerd, *Kadernota 2013*, pg. 6.

<sup>10</sup> Gemeente Landerd, *Programmabegroting 2013*, pg. 123.

<sup>11</sup> COELO, Excel bestand *Gegevens gemeenten 2013, tarieven, bedragen en mutaties*, <http://www.coelo.nl/digatlas3/index.html>.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Jan van der Lei (VNG), 'Wordt de gemeenteschuld een last?' in: *B&G september/oktober 2011*, 21-25.

Tabel 1 Schuldbestand Landerd 2009-2012<sup>14</sup>

	2009	2010	2011	2012
Schuldgraad < 80%	27%	23%	19%	16%
Netto schuld/exploitatie < 100% <sup>15</sup>	14%	11%	4%	9%

De gemeente Landerd hoeft, gebaseerd op de normen van de VNG, dus relatief weinig vreemd vermogen aan te trekken om haar investeringen te financieren: dit zien we als een **sterkte**.

Het eigen vermogen van de gemeente werd tot 2012 jaarlijks gevoed door het toeschrijven van een inflatiecorrectie van 4% aan meerdere bestemmingsreserves. Met de Kadernota 2013 besloot de gemeente om alleen nog aan de Reserve compensatie dividenduitkering voormalig Hypotheekfonds Noord-Brabantse gemeenten (HNG) deze inflatiecorrectie toe te schrijven: dit leverde een structureel voordeel op van afgerond € 200.000.<sup>16</sup> De jaarrekening 2012 geeft het onderstaande overzicht van het eigen vermogen van de gemeente:

Tabel 2 Eigen vermogen Landerd 31 december 2012

Eigen vermogen	*€ 1.000
Algemene reserve incl. rekeningresultaat	10.448
Bestemmingsreserves kapitaallasten	11.886
Overige bestemmingsreserves	2.745
Egalisatiereserve afvalstoffenheffing	467
<b>Totaal</b>	<b>25.546</b>

Uit het overzicht blijkt dat de gemeente Landerd bijna de helft van de reserves inzet voor de dekking van kapitaallasten. Door teruglopende resultaten op de grondexploitaties en het schrappen van de inflatiecorrectie zullen ook de overige bestemmingsreserves niet meer 'automatisch' toenemen. Op de lange termijn zal het bij vervangings- of levensduurverlengende investeringen wellicht niet altijd meer mogelijk zijn om deze (deels) te dekken uit (eventuele herbestemming van) de reserves en zal dus een groter beroep moeten worden gedaan op de structurele begrotingsruimte. Dit is een **zwakte** voor de gemeente Landerd. Hoewel de begroting op dit moment de kapitaallasten van het huidige voorzieningenniveau kan dragen, zal dit in de toekomst door het wegvallen van incidentele dekking mogelijk niet meer het geval zijn. Om te kunnen beoordelen in welke mate dit een probleem gaat vormen is een langetermijnanalyse noodzakelijk. Op basis hiervan kan de organisatie scenario's ontwikkelen om op een andere manier om te gaan met investeren en activeren.

## 6. Ratio weerstandsvermogen voldoet aan eigen normen

De *Paragraaf weerstandsvermogen* van de Programmabegroting bevat een overzicht van risico's die het resultaat kunnen beïnvloeden. De kans wordt ingeschat op basis van een driedeling (laag 10%, middel 50%, hoog 75%) en het bedrag waarover de gemeente een risico loopt. Door kans en impact met elkaar te vermenigvuldigen en de uitkomst hiervan voor alle risico's op te tellen levert het totale risicoprofiel op (€ 5.176.965 in 2013).

<sup>14</sup> De cijfers zijn gebaseerd op de publicatie van de VNG: *Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten op 31 december 2010*, 26 juni 2012. [<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/nieuws/kengetallen-schulden-nederlandse-gemeenten-per-eind-2010>]. In tegenstelling tot de door de VNG gehanteerde systematiek worden voorzieningen voor verliezen en verplichtingen wél tot de schuldbestand gerekend en onderhoudsvoorzieningen niet. Het overzicht van de berekening is opgenomen als bijlage 2 bij dit rapport.

<sup>15</sup> Bij een verhouding van 100% staat het licht op 'oranje' en is voorzichtigheid geboden, bij een verhouding van 130% staat het licht op 'rood' en moeten schulden zo snel mogelijk worden afgebouwd

[[http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/factsheet\\_investeringsruimte\\_en\\_schuldpositie\\_-\\_20130604.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/factsheet_investeringsruimte_en_schuldpositie_-_20130604.pdf)].

<sup>16</sup> Gemeente Landerd, *Notitie Reserves en Voorzieningen 2013*, december 2012, pg. 5-6.



De beschikbare weerstandscapaciteit berekent de gemeente door de post onvoorzien en de onbenutte belastingcapaciteit (FvW) op te tellen bij het vrij besteedbare en 'vaste' deel van de Algemene reserve (behoedzaamheidsreserve). Landerd streeft naar een verhouding tussen risico's en beschikbare weerstandscapaciteit van 1,4. De gemeente heeft ultimo 2012 een weerstandscapaciteit van € 10.969.674. Dit geeft een ratio weerstandsvermogen van 2,12.<sup>17</sup> Hiermee kan de gemeente Landerd volgens de eigen methodiek de risico's in voldoende mate afdekken: dit is een **sterkte**. De systematiek van risicomanagement is door de accountant bij de controle van de jaarrekening over 2012 als positief beoordeeld.

In de systematiek voor het berekenen van de weerstandscapaciteit zet de gemeente structurele weerstandscapaciteit (waaronder onbenutte belastingcapaciteit) tegenover risico's met een incidentele impact (bijvoorbeeld: verliezen op de grondexploitaties). Hierdoor is niet inzichtelijk in hoeverre de gemeente risico's met een incidentele impact kan opvangen zonder dat hier een structurele beleidswijziging voor nodig is. Dit zien we als een **zwakte**, aangezien dit de transparantie van de sturingsinformatie vermindert. In de verdiepingssessie geven respondenten aan dat deze informatie nu wel beschikbaar is, maar dat hier nog niets mee wordt gedaan.

#### **7. Procedure en verantwoordelijkheden op ambtelijk niveau niet vastgelegd**

Hoewel de Financiële verordening in artikel 15 een separate Nota weerstandsvermogen voorschrijft, zijn de meest actuele 'spelregels' voor de risico-inventarisatie opgenomen in de Nota reserves en voorzieningen (2013). Hierin staat de bovenstaande werkwijze voor het kwantificeren van risico's uitgewerkt. De precieze borging in de organisatie en de diverse rollen die consultants, management en college in de risico-inventarisatie vervullen, zijn hierin echter niet vastgelegd. In de praktijk stellen afdelingsmanagers en de financieel consultants in overleg de risico-inventarisatie en -waardering op. Na bespreking in het MT en voorbespreking met de portefeuillehouder komt het stuk dan in het college en raad. Het niet geheel aansluiten van de kaderstelling op de Financiële verordening en het ontbreken van een verdere operationalisering van het risicomanagement naar de organisatie beschouwen we als een **zwakte**. Tijdens de verdiepingssessie gaven respondenten aan dat de procedure voor het inventariseren en waarderen van risico's en het weerstandsvermogen onvoldoende (persoonsonafhankelijk) is geborgd. Door hiervoor heldere normen op te stellen kan dit ook bij de interne controle worden betrokken.

In de verdiepingssessie geven respondenten aan dat het financieel bewustzijn bij afdelingen zou kunnen worden versterkt. Mede bij de risico-inventarisaties zou een aanscherping hiervan wenselijk zijn. Het team Financiën heeft een ondersteunende rol, maar vanuit het integraal management geredeneerd moet het initiatief bij de afdelingen liggen.

#### **8. Risico's in grondexploitaties moeten meer gedetailleerd in beeld worden gebracht**

Volgens geïnterviewden heeft de gemeente in de afgelopen jaren veel grond gekocht en is er een overschot aan 'harde plancapaciteit' binnen de gemeente die nu moet worden afgebouwd. De gemeente Landerd heeft in afgelopen jaren op meerdere grondexploitaties afboekingen gepleegd. Geïnterviewden geven aan dat sinds 2010 is gewerkt aan het realistisch maken van de ramingen van kosten voor bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, en het aanpassen van het uitgiftetempo aan de veranderde marktomstandigheden. Gezien de grondvoorraden die de gemeente Landerd nog heeft, is het aanscherpen van de ramingen in de grondexploitaties een **sterkte** die zeker naar de toekomst moet worden vastgehouden.

Voor het berekenen van de risico's op de grondexploitaties trekt de organisatie de omvang van de voorzieningen om verliezen op de grondexploitaties op te vangen af van de openstaande boekwaarde: dit is de 'investering' die de gemeente nog terug moet verdienen door de uitgifte van percelen. Van deze resterende boekwaarde heeft de organisatie het risico ingeschat op 25% omdat het percentage 10% als te laag werd ingeschat en 50% als te hoog.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Gemeente Landerd, *Jaarrekening 2012*, pg. 113.

<sup>18</sup> Gemeente Landerd, *Jaarverslag 2012*, pg. 111.

De accountant concludeerde bij de Jaarrekening 2012 ten opzichte van de *Paragraaf weerstandsvermogen*: “Wij achten de kwaliteit van de paragraaf weerstandsvermogen goed. Wel adviseren wij om voor de berekening van het restrisico op de grondexploitaties een meer verfijnde methode te ontwikkelen”.<sup>19</sup> Het ontbreken van een onderbouwing van de aannames met betrekking tot de risico's in de grondexploitaties beschouwen we als een **zwakte**. In de verdiepingssessie nuanceren respondenten dat er bij de verschillende grondexploitaties wel wordt gerekend met diverse scenario's, maar dat dit tot nu toe niet is doorvertaald naar de risico inschattingen.

### 3.3 / Beoordeling

Op de vijf normen komen de onderzoekers tot de onderstaande beoordeling:

Norm	Oordeel
1. Alle jaarschijven van de programmabegroting zijn sluitend, eventuele ombuigingsvoorstellen zijn volledig uitgewerkt en de gemeente staat onder repressief toezicht.	<b>Voldaan</b> – Alle jaarschijven van de meerjarenbegroting 2013 zijn structureel sluitend, de eerste jaarschijf kent een incidenteel tekort van € 278.604. De gemeente staat onder repressief toezicht.
2. Lokale lasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) < landelijk gemiddelde en de riool- en afvalstoffenheffing zijn 100% kostendekkend.	<b>Voldaan</b> – De woonlasten in de gemeente Landerd zijn lager dan de gemiddelde woonlasten in Nederland. Rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn kostendekkend.
3. Schuldratio en netto schuld voldoen aan de door de VNG gestelde normen (Schuldratio < 80%, netto schuld als percentage van totale exploitatielasten voor resultaatbestemming < 100% / 150%). <sup>20</sup>	<b>Voldaan</b> – De schuldratio en de verhouding van de netto schuld/exploitatie vallen binnen de normen van de VNG.
4. Ratio weerstandsvermogen $\geq 1$ , waarbij de systematiek voor het berekenen van het weerstandsvermogen: / risico's kwantificeert op basis van kans en impact (geen p.m.); / de volledige meerjarenbegroting omvat (niet alleen risico's m.b.t. de eerste jaarschijf); / rekening houdt met de incidentele of structurele aard van zowel weerstandscapaciteit als risico's.	<b>Deels voldaan</b> – De gemeente Landerd kwantificeert de normen o.b.v. kans x impact en heeft een ratio weerstandsvermogen van 2,12. Hiermee voldoet de gemeente aan haar eigen vastgestelde norm van een minimaal ratio van 1,4. De inventarisatie kent geen P.M.-posten: risico's die (nog) niet concreet zijn worden niet opgenomen. Bij risico's maakt de gemeente Landerd geen onderscheid tussen incidentele en structurele risico's.
5. Het proces voor risicoanalyse en -beheersing is helder belegd, geschiedt volgens een vastgestelde werkwijze en kenmerkt zich door een mix van decentrale vak kennis (belegd op de vakafdelingen en binnen projectteams) en integrale en multidisciplinaire toetsing.	<b>Beperkt voldaan</b> – De regels voor risicomanagement zijn alleen voor de wijze van kwantificering vastgelegd. In praktijk vindt inventarisatie plaats door afstemming financieel consultant/afdelingsmanager en bespreking in MT. Met name bij de grondexploitaties is de risicoanalyse gebaseerd op abstracte aannames in plaats van een scenarioanalyse per grondexploitatie.

<sup>19</sup> Ernst&Young accountants, *Verslag van bevindingen jaarrekening 2012 gemeente Landerd*, 19 april 2013, pg. 12.

<sup>20</sup> VNG, *Factsheet Investeringsruimte en schuldpositie*, Februari 2010, pg. 2.  
[[http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/factsheet\\_investeringsruimte\\_en\\_schuldpositie.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/factsheet_investeringsruimte_en_schuldpositie.pdf)].

### 3.4 / Aandachtspunten

Op basis van de vijf normen, die zijn getoetst, blijkt de gemeente wat betreft de (beheersing van de) financiën een goede uitgangspositie te hebben. Uit de bovenstaande beoordeling en paragraaf 2 van dit hoofdstuk volgen wel de onderstaande aandachtspunten voor de toekomst:

1. Bewaak bij ombuigingen op bedrijfsvoering een transparant onderscheid tussen structurele ombuigingen en de inzet van incidentele middelen.
2. Maak inzichtelijk (ook na de planningshorizon van vier jaar) in hoeverre de huidige inzet van reserves voor kapitaallasten voor de toekomst bij vervangings- en levensduurverlengende investeringen leidt tot een aanvullende claim op structurele begrotingsruimte.
3. Maak in de berekening van het weerstandsvermogen onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit en risico's: in hoeverre kan een incidentele tegenvaller met incidentele middelen worden opgevangen?
4. Breng kaderstelling ten aanzien van risico-inventarisatie in overeenstemming met de spelregels in de financiële verordening en leg ook het proces en de verantwoordelijkheden binnen de organisatie vast. Hiermee kan het college voorkomen dat de werkzaamheden rondom risicomanagement teveel bij het team Financiën komen te liggen.
5. Door het hanteren van een algemeen percentage voor risico's in grondexploitaties ontbreekt een navolgbare relatie tussen de risico-inschatting en de ontwikkelingen binnen de individuele grondexploitaties. Door bijvoorbeeld scenario's door te rekenen kunnen organisatie en bestuurders de realisatie hierlangs leggen en bepalen langs welk scenario de realisatie verloopt.

# 4 Kwaliteit dienstverlening

## 4.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het focusgebied 'Dienstverlening'. Dienstverlening betreft alle gemeentelijke activiteiten, waarbij interactie bestaat tussen de gemeente en individuele burgers, bedrijven of organisaties. In dit onderzoek keken de onderzoekers zowel naar het gemeentelijke dienstverleningsconcept en de politieke betrokkenheid van college en raad bij de totstandkoming daarvan, als naar de manier waarop dienstverlening in de praktijk gestalte krijgt in samenhang met service aan de balie, gemeentelijke communicatie en participatie.

Voor dit focusgebied hebben de onderzoekers diverse documenten gelezen en geanalyseerd. De belangrijkste daarvan zijn:

- / Toekomstvisie Landerd 2020
- / Coalitieprogramma 2010-2014
- / Visiedocument Landerd 2.0
- / Informatiebeleidsplan 2012-2015

Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met interne sleutelpersonen.

## 4.2 / Vier bevindingen

Op basis van documentanalyse en gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders komen de onderzoekers tot vier hoofdbevindingen, die we hieronder toelichten.

### 1. Identiteit Landerd en manier van dienstverlening alleen *informeel* verbonden

Om als gemeentelijke spelers (raad, college en organisatie) op eenduidige en herkenbare manier naar buiten te treden is het van belang dat de identiteit van de gemeente tot uiting komt in de wijze waarop de gemeente diensten verleent. Als gemeente doen wat je bent; dat maakt dat burgers, bedrijven en organisaties de gemeente herkennen en vertrouwen. Zeker als de verschillende gemeentelijke spelers daarbij – met behoud van de eigen rol en verantwoordelijkheid – afgestemd optreden.

In de gesprekken die de onderzoekers voerden met betrokkenen komt een relatief eenduidig verhaal naar voren. Landerd zet bij dienstverlening in op de korte lijnen die de gemeente en gemeenschap kenmerken en ziet de uitdagingen voor de toekomst: minder middelen, meer en complexere taken. Betrokkenen geven overwegend te kennen het vanwege deze uitdagingen van belang te vinden om als overheid terug te treden en los te laten. Dit opdat de samenleving zelf meer aan zet zal komen. Sommigen geven aan dat de gemeente toch ook nog vaak zorg uit handen van de samenleving wil nemen.

Geheel passend in de identiteit van Landerd ('pragmatisch, organisch, korte lijnen volstaan') is de wijze waarop Landerd in dienstverlening wenst te acteren nauwelijks in beleid vastgelegd. Landerd heeft geen aparte visie op dienstverlening of een dienstverleningsconcept zoals veel andere gemeenten wel hebben.<sup>21</sup> Ook apart participatiebeleid ontbreekt en het communicatiebeleid van de gemeente gaat in wezen over voorlichting (in plaats van over communicatie als tweezijdige interactie). Dit laatste betekent dat Landerd niet bewust visie ontwikkelt op de wijze waarop interactie met de samenleving vormkrijgt.

---

<sup>21</sup> In *Landerd 2.0* worden hooguit aanzetten voor een dergelijke visie gegeven. Primair is *Landerd 2.0* een organisatievisie. Daarin wordt niet afgebakend wat Landerd verstaat onder dienstverlening (bijvoorbeeld in het onderscheid met secundaire processen en in onderscheid met het besturen van Landerd), worden – behalve de opsomming van enkele kernwaarden – geen meetbare normen gesteld ten aanzien van het niveau, het bereik en de beoogde waardering van dienstverlening en wordt ook niet beargumenteerd waarom juist deze inrichting van de organisatie het beste zou bijdragen aan de nagestreefd dienstverlening in Landerd.

Het roept de vraag op wat het beleden terugtreden en loslaten van Landerd nu precies betekent. Wat betekent het naar *buiten*? Wat betekent het voor een eenduidige en afgestemde omgang met kernen, met gemeenschappen en de spanning bij steeds meer diensten optreedt tussen schaalvergroting en nabijheid? Wat betekent het naar *binnen*? Hoe weten medewerkers wat bestuur en politiek van ze verwachten? Welke competenties zijn nodig en moeten voor de toekomst ontwikkeld worden om als gemeente niet in de reflex van het zorgen te stappen maar echt los te laten? Wat vraagt het aan de onderlinge verhoudingen en afspraken tussen raad, college en organisatie?

*De Strategische Visie Landerd 2020* bevat een flinke ambitie als het gaat om de 'kanteling van het samenspel' tussen gemeente en samenleving, maar benoemt niet dat daar een strategie voor nodig is of voor zal worden ontwikkeld (zie ook bij het focusgebied Bestuurbaarheid).<sup>22</sup> Het *Coalitieakkoord 2010-2014* besteedt onder het kopje 'burgerparticipatie' enkele zinnen aan wat er van de samenleving gevraagd wordt, maar gaat niet dieper in op wat dat van de gemeente vraagt.<sup>23</sup> Ook onder het kopje Wmo heeft het coalitieakkoord aandacht voor een 'gekantelde' benadering. Weliswaar wordt daar gesteld dat dit van de gemeente 'meedenken' vraagt, maar de constatering beperkt zich tot het sociale domein en adresseert eveneens de hoe-vraag niet.<sup>24</sup> Zoals eerder opgemerkt, ook op andere plaatsen in gemeentelijk beleid wordt geen strategie beschreven, althans niet waar het gaat om houding en gedrag van, en afspraken tussen gemeentelijke spelers, in de dienstverlening van Landerd.<sup>25</sup>

Het ontbreken van een strategie om de identiteit van Landerd actief te vertalen in de manier waarop Landerd diensten verleent, betekent dat die relatie er hoogstens informeel is. Het betekent ook dat de gemeente niet of nauwelijks gecoördineerd stuurt op wat nodig is om 'terug te treden', 'los te laten'. Ook is zo onduidelijk welk imago de gemeente voor zichzelf wenst bij burgers, bedrijven en organisaties van de gemeente Landerd. Dit leidt tot het risico van 'versnippering' in het gemeentelijke handelen en daarmee voor de eenduidigheid en de herkenbaarheid van, en het vertrouwen in, de gemeentelijke dienstverlening.

De informele manier waarop de identiteit van Landerd en de wijze van dienstverlenen met elkaar verbonden zijn, is een **sterkte** voor zover het Landerd in staat stelt om in verschillende omstandigheden flexibel en 'als vanzelf' klantgericht te opereren. Dit heeft echter ook een keerzijde, namelijk voor zover omstandigheden van de gemeente vragen om planmatig en integraal te sturen op een eenduidige indruk naar buiten. Dan is het een **zwakte** dat de gemeente niet in beleid heeft vastgelegd op welke wijze haar identiteit moet doorwerken in de dienstverlening van medewerkers en bestuurders.

## **2. Ambities en normen dienstverlening onvoldoende gemarkeerd en politiek verankerd**

Dienstverlening is de corebusiness van de gemeente. En vanzelfsprekend is er in Landerd wel iets over vastgelegd. Wat er aangaande het 'hoe?' is vastgelegd staat in *Landerd 2.0* en in het *Informatiebeleidsplan 2012-2015*. Bij beide ligt de nadruk bij de 'onderbouw' van dienstverlening (zie ook punt 3: Aanpakken basis). Beide zijn niet door de raad, maar door het college vastgesteld.

Aangaande het 'wat?', het niveau van dienstverlening en dan met name de normen die de gemeente wenst te halen (bijvoorbeeld in termen van klanttevredenheid), heeft Landerd hoegenaamd niets vastgelegd.<sup>26</sup>

Dat deze normen niet zijn vastgelegd betekent twee dingen. 1) De gemeente kan wel het idee hebben dat ze goed op weg is met dienstverlening, maar ze heeft geen standaard gesteld om aan te toetsen. 2) De gemeente, en meer specifiek de raad, kan bij het ontbreken van normen en resultaten bij die normen moeilijk afweten in hoeverre zij bereid is om de ambitie te verhogen dan wel te verlagen. De raad beschikt

<sup>22</sup> *Landerd 2020*, p. 4.

<sup>23</sup> *Landerd in balans*, p. 5.

<sup>24</sup> *Landerd in balans*, p. 17.

<sup>25</sup> *Landerd 2.0* zet wel lijnen uit, maar daar gaat met name over de benodigde 'onderbouw' en minder over houding en gedrag.

<sup>26</sup> Landerd heeft servicenormen gebruikt voor het MysteryOnderzoek naar het ICL, dat als 0-meting moet gelden. Deze normen zijn niet bestuurlijk of politiek vastgesteld en ook niet als normen voor de gemeentebrede kwaliteit van dienstverlening gedeeld en bekend bij de organisatie. Feitelijk hebben deze normen geen status.

niet over een afwegingskader en gegevens die objectiveren of een investering in dienstverlening doelmatig is of niet.

De politieke verankering van een visie op dienstverlening of een dienstverleningsconcept (lees: in de raad) is van belang, omdat met dienstverlening, en zeker met de basis en technische randvoorwaarden van dienstverlening, doorgaans veel budget gemoeid is. In Landerd is dat ook het geval, blijkens de investeringen de afgelopen jaren in Dimpact en het ICL (zie ook punt 3: Aanpakken basis). Het is van belang dat een raad niet alleen wordt meegenomen in de investeringen in die basis, maar ook en juist in wat investeringen in de basis beogen voor een toename aan gemeten kwaliteit van dienstverlening c.q. klanttevredenheid. Want de effecten van het op orde hebben van de 'onderbouw', namelijk de kwaliteit van de daadwerkelijke dienstverlening aan burgers, bedrijven en organisaties zijn wel een zaak van de raad. Of beter gezegd: het is goed mogelijk dat een raad (de controle op) die effecten tot zijn zaak wenst te maken.

Daarnaast geldt dat de raad, nog afgezien van kaderstelling en controle ten aanzien van dienstverlening een eigen interactie heeft met burgers, bedrijven en organisaties. Dit geldt ook voor het college. In de brede definitie van dienstverlening die wij hier hanteren, zijn ook raad en college 'dienstverleners' voor de samenleving van Landerd. Ook om die reden is het van belang dat ambities en normen voor dienstverlening politiek en bestuurlijk gemarkeerd en verankerd worden. Want dat is er een voorwaarde van dat ook raad en college – net zo goed gemeentelijke spelers als de ambtelijke medewerkers – zelf conform Landerdse normen acteren.

Dat Landerd geen normen voor de nagestreefde waardering van dienstverlening heeft vastgesteld is een **zwakte**. Hiermee beschikt Landerd niet over een bestuurlijk vastgelegd ijkpunt om te beoordelen of de ambtelijke organisatie op de goede weg is. Het ontbreken van normen betekent bovendien dat het voor politiek-bestuurlijke spelers lastig is om afwegingen te maken rondom de doelmatigheid van investeringen in dienstverlening (omdat middel en doel moeilijk tegen elkaar afgewogen kunnen worden).

### **3. Aanpakken 'onderbouw' en inrichten ICL goede en belangrijke stap**

De afgelopen jaren heeft de organisatie van de gemeente Landerd flinke stappen gezet in het op orde brengen van de basis voor dienstverlening. Drie zaken die eruit springen zijn het aansluiten bij het samenwerkingsverband Dimpact (2011), het inrichten van het ICL voor Landerd (2012) en het vaststellen en uitvoeren van een nieuw *Informatiebeleidsplan 2012-2015* (inclusief uitvoeringsplan). Belangrijke onderdelen van het laatste (binnen het thema dienstverlening) zijn: 1) de implementatie van digitaal en zaakgericht werken; 2) vernieuwing van de website; 3) uitbreiding van de digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven.<sup>27</sup> De uitvoering van de ambities uit het informatiebeleidsplan verlopen volgens planning. Met het uitrollen van zaakgericht werken zal de basis van dienstverlening nog verder op orde zijn.

Met de inrichting van het ICL heeft Landerd een manier gevonden om de frontoffice op een goede manier op de eigen maat te schalen. Het ICL is niet bedoeld als KCC in eigenlijke vorm en zal zich ook niet tot een KCC ontwikkelen (zoals in het oude dienstverleningsconcept uit 2009 nog de bedoeling leek).<sup>28</sup> Dit omdat de Landerdse maat en bezetting erom vraagt dat professionals in de backoffice hun dagelijkse werk kunnen blijven doen, maar toch bereikbaar zijn. De huidige invulling van het ICL voorziet in die behoefte. Weliswaar is er het risico dat een medewerker niet bereikbaar is, juist omdat hij of zij bezig is met dat dagelijkse werk, maar dat is een risico dat hoort bij de keuze voor de schaal van Landerd.

Hoe de frontoffice van Landerd functioneert, blijkt uit een *Mystery guest onderzoek* (december 2011-februari 2012) gehouden ten tijde van het inrichten van het ICL. Daarin is het beeld overwegend positief. Tegelijk vinden betrokkenen dat het beeld nog beter kan. Het onderzoek benoemt de volgende sterke en verbeterpunten (samenvatting NvN):<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Informatiebeleidsplan 2012-2015*, brief aan raad van 2 augustus 2012, p. 2.

<sup>28</sup> *Mee Ander*, Dienstverleningsconcept gemeente Landerd, 18 augustus 2009, p. 5.

<sup>29</sup> *Mystery guest onderzoek* (december 2011-februari 2012), SCC Consultancy, pp. 9-17.

Vasthouden	Verbeteren
<b><i>Mystery calling (bellen) – gemiddelde waardering 6.7</i></b>	
Parate kennis goed en actueel	Bereikbaarheid materiedeskundigen
Bij doorverwijzing site meekijken met klant	Warm doorverbinden
	Meer gebruikmaken van luisteren, samenvatten doorvragen
<b><i>Mystery shopping (bezoek) – gemiddelde waardering 8.3</i></b>	
Hoog kennisniveau medewerkers	
Behulpzaam en dienstverlenend	
<b><i>Mystery mailing (e-mail) – gemiddelde waardering 8.7</i></b>	
Binnen 36 uur op mails gereageerd	Verschillende manieren opbouw e-mails
Geen jargon in mails	
<b><i>Mystery mailing (post) – gemiddelde waardering 7.1</i></b>	
Verzorging poststukken	Beleid om zo min mogelijk poststukken toe te zenden beter uitleggen
Reactiesnelheid	Meer uniforme stijl in begeleidend schrijven en adressering

De manier waarop de gemeente Landerd de laatste jaren aan de ‘onderbouw’ van dienstverlening heeft gewerkt is een **sterkte**. De planmatigheid, snelheid en slagkracht waarmee hierin resultaten zijn geboekt strekt tot voorbeeld voor andere ambities die de gemeente planmatig aan zou willen pakken (bijvoorbeeld als het gaat om het intensiever sturen op houding, gedrag en samenhang van klantgerichte dienstverlening van Landerd – zie punt 4).

#### **4. Meer sturing nodig op houding en gedrag en op samenhang van klantgerichte dienstverlening**

De uitkomsten van het *Mystery guest onderzoek* laten zien dat Landerd goed op weg is, maar ook dat verbetering nodig is. Eén van de geïnterviewden zei het zo: “Landerd is klantvriendelijk van nature, maar klantgerichtheid vormt de uitdaging”. Onderzoekers onderschrijven deze uitdaging. Om haar te verwezenlijken is het nodig dat Landerd strakker stuurt op de samenhang en de cultuur van dienstverlening. Wij baseren deze constatering op twee bevindingen:

- / Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat medewerkers op de hoogte zijn van het feit dat *Landerd 2.0* kernwaarden benoemt die leidend zouden zijn in de dienstverlening van Landerd. Tegelijk geven betrokkenen aan de inhoud van deze waarden niet goed te kennen en veelal volgens hun eigen waarden te werken. Ook ten aanzien van communicatie blijkt dat er op de verschillende afdelingen veel ruimte is om op een eigen manier te handelen. Officieel is er een huisstijl, maar deze wordt niet gemeentebreed gehanteerd. Afdelingen hebben hun eigen standaardbrieven die qua stijl en toon van elkaar verschillen. Verder geldt dat in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers weliswaar aandacht wordt besteed aan houding en gedrag in dienstverlening, maar in de verdere functionerings- en beoordelingscyclus is dit nog niet geïmplementeerd. Bovendien is het zo dat het *Mystery guest onderzoek* uit 2011-2012 de eerste keer was sinds 2007 dat Landerd de klanttevredenheid van burgers onderzocht. Landerd beschikt kortom niet over een methode om de eigen dienstverlening gestructureerd en gemeentebreed onder de loep te nemen aan de hand van beelden van buiten de gemeente. Ook weet Landerd (daarom) niet hoe de waardering voor haar dienstverlening zich verhoudt tot de waardering voor de dienstverlening in andere, vergelijkbare gemeenten. De basis raakt in Landerd meer en meer op orde. Landerd is hier later dan veel andere gemeenten mee begonnen, maar zal die basis – bijvoorbeeld gezien de planmatigheid en het tempo waarmee



zaakgericht werken wordt geïmplementeerd – waarschijnlijk eerder dan veel andere gemeenten echt op orde hebben. Dat lijkt ogenschijnlijk de belangrijkste voorwaarde voor goede dienstverlening. Toch blijkt uit representatief onderzoek naar de waardering van dienstverlening iets anders. TNS/NIPO onderzocht in 2011 dat aspecten die aansluiten bij de leefwereld van mensen de meeste impact hebben op het totaaloordeel over dienstverlening. De waardering voor de dienstverlening kan vooral stijgen als gemeenten erin slagen de menselijke aspecten ‘dialogo’, ‘het geheel zien’, ‘verantwoordelijkheid nemen’ en ‘dienen’ (aangenaam verrassen, wow-factor) beter in de praktijk brengen. Meer instrumentele aspecten zoals de bereikbaarheid, de vertrouwelijke behandeling van persoonlijke gegevens en de eenmalige uitvraag van gegevens hebben minder impact op het eindoordeel: deze aspecten kunnen worden beschouwd als randvoorwaardelijk.<sup>30</sup> Als Landerd winst wil boeken op dienstverlening dan is inzetten op houding en gedrag effectiever dan het op orde brengen van de basis.

- / Ondanks de door betrokkenen met enige nadruk uitgesproken ambitie om als Landerd ‘terug te treden’ en ‘los te laten’ – een ambitie die ook in *Landerd 2020* is verwoord – geven andere beleidsstukken dan *Landerd 2020* onderzoekers geen aanleiding om te concluderen dat de gemeente Landerd actief werk maakt van een beweging van *burgerparticipatie* naar *overheidsparticipatie*.<sup>31</sup> Deels zal het ontbreken van een actieve strategie te maken hebben met het bestaande vertrouwen in de kracht van de Landerdse samenleving: Wanneer de gemeente Landerd een stap achteruit zet, zal de gemeenschap een stap naar voren zetten. In die gedachte heeft de beweging van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie geen begeleiding vanuit de gemeente nodig. Een dergelijke begeleiding zou dan zelfs verstrend of remmend kunnen werken op de initiatieven vanuit de gemeenschap. Opvallend is echter dat in de passages uit Landerdse beleidsstukken die over participatie gaan, de taal van burgerparticipatie wordt gesproken en (nog) niet de taal van overheidsparticipatie. Voorbeelden daarvan zijn passages over participatie in het *Coalitieakkoord 2010-2014* (“De coalitie vindt het belangrijk om burgers actief te *betrekken*”; “De *inspraak* moet erop gericht zijn dat burgers op voorhand *mee kunnen denken*”) en in de *Programmabegroting 2013* (“Bij [...] projecten is *burgerparticipatie* van essentieel belang”). Steeds is sprake van de beweging van de gemeente om burgers bij haar eigen plannen betrekken, niet andersom. Dit is voor onderzoekers een indicatie dat Landerd voor de beweging van *burgerparticipatie* naar *overheidsparticipatie* nog niet gericht maakt.

Gesprekken leren dat Landerd, net als andere gemeenten, in de praktijk best ervaring heeft met terugtreden, loslaten en vormen van overheidsparticipatie. Desgevraagd kunnen betrokkenen voorbeelden noemen: De huisvesting van voetbalvereniging DAW, het glasvezelproject in de gemeente en de Zorgcoöperatie Schaijk. En net als voor andere gemeenten was het voor Landerd in deze cases niet vanzelfsprekend om los te laten of een manier te vinden om het maatschappelijk initiatief te faciliteren (in plaats van af te remmen of juist iets te veel te omhelzen), zo leren de gesprekken. Net als in andere gemeenten is het daarom zaak dat Landerd dergelijke ervaringen niet op zichzelf laat staan, maar ze actief en breder evalueert. Zo leert niet slechts de direct betrokken ambtelijke professional ervan, maar meer mensen in de organisatie. Dit kan door de betrokken ambtenaar en bestuurder een podium te bieden om over hun ervaringen te vertellen. Mooie bijkomstigheid is dat hiervan een aanjaagffect uitgaat: medewerkers raken geïnspireerd om goede voorbeelden na te volgen. Op een dergelijke manier zou Landerd al meer op houding en gedrag en op de samenhang van klantgerichte dienstverlening (in de brede zin van het woord) ‘sturen’ dan nu het geval is.

Dat Landerd niet beschikt over een methode om de eigen dienstverlening gestructureerd en gemeentebreed onder de loep te nemen aan de hand van beelden van buiten de gemeente, en dat ze de waardering van

<sup>30</sup> *Dienstverlening vanuit de leefwereld van mensen*, KING, pp. 10-11.

<sup>31</sup> We doelen hiermee op een verschuiving van burger, bedrijven en/of organisaties die participeren in initiatieven van de overheid, naar de (lokale) overheid die participeert in initiatieven van burgers, bedrijven en/of organisaties.



haar dienstverlening niet vergelijkt met die in andere gemeenten is een **zwakte**. Het is ook een **zwakte** dat Landerd tot op heden geen strategie heeft ingezet voor de in Landerd 2020 voorgestane 'kanteling' van het samenspel met de samenleving. Een meer bewuste en collectieve omgang met de ervaringen die Landerd al wel heeft met 'loslaten' en 'terugtrekken' zal ongetwijfeld ook de **sterktes** laten zien van Landerd op dit vlak. Daarvoor is het nodig dat Landerd van de voorgestane 'kanteling' bewuster en planmatiger werk maakt.

### 4.3 / Beoordeling

Hieronder wordt per norm aangegeven in welke mate Landerd aan de vooraf gestelde normen voldoet:

Norm	Beoordeling
<p><i>Beleid:</i></p> <p>6. De mate waarin de gemeente in haar visie op dienstverlening/het dienstverleningsconcept de verbinding legt met de identiteit van de gemeente (wat de gemeente is en wil zijn), ook op langere termijn.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b> – Een aparte visie op dienstverlening of dienstverleningsconcept ontbreekt in Landerd. Ook participatiebeleid ontbreekt en het communicatiebeleid is in wezen voorlichtingsbeleid (waarin niet wordt ingegaan op de identiteit van Landerd). <i>Landerd 2020</i> en het <i>Coalitieakkoord 2010-2014</i>, documenten die wel op de identiteit van Landerd ingaan, benoemen niet het 'hoe?' of de wijze van dienstverlening. Uit gesprekken komt wel een eenduidig beeld naar voren. 'Terugtrekken' en 'loslaten' zijn daarin kernwoorden. Een relatie tussen identiteit en dienstverlening bestaat dus met name <i>informeel</i>.</p>
<p>7. De mate waarin de visie op dienstverlening/het dienstverleningsconcept ook politiek is verankerd (mate van betrokkenheid van college en raad bij de totstandkoming/vaststelling). Dit ten behoeve van het brede draagvlak voor en toekomstbestendigheid van gemeentelijke dienstverlening.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b> – Ambities en normen voor dienstverlening zijn in Landerd niet gemarkeerd (en dus ook niet politiek verankerd). Vaststelling van de twee meest richtinggevende stukken voor dienstverlening (beide voornamelijk gericht op de 'onderbouw' van dienstverlening) geschiedde in het college. Het ontbreken van bestuurlijk vastgestelde normen betekent dat de raad kaderstellend noch controlerend ambitieniveau en middelen tegen elkaar heeft afgewogen of kan afgewogen.</p>
<p><i>Uitvoering:</i></p> <p>8. De mate waarin dienstverlening niet beperkt wordt tot een afdeling Burgerzaken, maar gemeentebreed aandacht krijgt (in relatie KCC, mid- en backoffice)</p>	<p><b>Deels voldaan</b> – Dienstverlening krijgt wel gemeentebreed aandacht, maar met name waar het de onderbouw betreft. Ook is er een breed gedeeld bewustzijn dat klantgerichtheid een aandachtspunt is voor Landerd, ook en vooral voor de backoffices. In het bevorderen van competenties wordt dienstverlening niet breed opgepakt.</p>

	Er is bijvoorbeeld thans geen koppeling met de beoordelingscyclus van medewerkers en zoals eerder opgemerkt ontbreekt het aan gedragen, bestuurlijk vastgestelde normen voor de kwaliteit van dienstverlening die ook onder medewerkers als 'de normen van Landerd' bekend staan. Integraliteit is dus een uitdaging. Uit de praktijk blijkt ook dat klanten per afdeling op verschillende wijzen worden benaderd. Hierin kan meer verbinding gemaakt worden.
9. De mate waarin dienstverlening in een bredere context plaatsvindt, namelijk samenhang vertoont met (beleid voor) communicatie en participatie	<b>Beperkt voldaan</b> – Landerd beschikt niet over beleid voor participatie en het beleid voor communicatie zet slechts in op voorlichting. Dat wordt merkbaar in de praktijk waar dienstverlening, participatie en communicatie niet in samenhang worden opgepakt. Weliswaar heeft Landerd wel ervaring met burger- en overheidsparticipatie in de praktijk en ook is er een gedeeld bewustzijn dat klantgerichtheid een aandachtspunt is, maar dat bewustzijn en de genoemde ervaringen worden niet gebruikt om doelgericht en bewust te werken aan de doorontwikkeling van dienstverlening in nauwe samenhang met communicatie en participatie. Leren loslaten is een grote uitdaging voor de organisatie.
10. De mate waarin de ambities op het gebied van dienstverlening worden gerealiseerd conform doelstellingen en planning.	<b>Voldaan</b> – De ambities die op het vlak van dienstverlening wél zijn vastgelegd betreffen de onderbouw en zijn met name verwoord in het <i>Informatiebeleidsplan</i> . Dat wordt volgens doelstelling en planning gerealiseerd. Meer op houding en gedrag gerichte, maar algemeen geformuleerde ambities (in <i>Landerd 2020</i> ('kanteling samenspel samenleving') en in <i>Landerd 2.0</i> ('kernwaarden')) ontbreekt het vooralsnog aan strategie en implementatie.

#### 4.4 / Aandachtspunten

Op basis van de bevindingen en de beoordeling in de bovenstaande tabel heeft Landerd op het focusgebied dienstverlening drie belangrijkste aandachtspunten:

##### 1. Maak werk van volwaardig dienstverleningsconcept dat past bij identiteit Landerd

In de doorontwikkeling van de organisatie van Landerd 2.0 naar 3.0 is het een natuurlijk moment om de switch te maken van 'onderbouw' naar 'houding en gedrag'. Hier is de grootste winst voor de waardering van dienstverlening te behalen. Dit kan door een volwaardig dienstverleningsconcept te ontwikkelen waarin minstens voorzien is in vier elementen:

1. het benoemen van de normen voor dienstverlening in Landerd;
2. het benoemen van de wijze waarop periodiek wordt vastgesteld in hoeverre de dienstverlening zich ontwikkelt/voldoet aan gestelde normen;
3. een strategie c.q. plan van aanpak om de gewenste verbetering in dienstverlening te bewerkstelligen;
4. afspraken tussen de verschillende gemeentelijke spelers (raad, college en organisatie) over verantwoordelijkheden en rollen in de dienstverlening van de gemeente.

## **2. Ontwikkel een meer uitgesproken visie op de relatie gemeente-samenleving (incl. strategie)**

Integraal met 1, of parallel daaraan, verdient het aanbeveling dat Landerd explicieter stilstaat bij de relatie die zij beoogt tussen gemeente en gemeenschap. Idealiter wordt een dergelijke visie 'van buiten naar binnen' ontwikkeld, wat wil zeggen dat die visie rekening houdt met:

1. de manier waarop de gemeenschap die relatie wenst;
2. de manier waarop de gemeente die relatie wenst;
3. de beschikbare ervaring en middelen om aan de gewenste relatie vorm te geven.

Bij een dergelijke visie hoort ook een strategie, namelijk een plan van aanpak om de gewenste verandering in het samenspel tussen gemeente en samenleving ('kanteling') te bewerkstelligen.

## **3. Experimenteer bewust met nieuwe arrangementen gemeente-samenleving**

Aandachtspunten 1 en 2 laten onverlet dat het juist als het om de verhouding gemeente-samenleving gaat (en daarvan is zowel als het gaat om dienstverlening als bij participatie sprake) van belang is om in de praktijk en al experimenterend te verkennen hoe verbeterpunten te realiseren zijn. Dit kan ook zonder overkoepelende visies of strategieën, mits dergelijke experimenten afzonderlijk bewust worden vormgegeven, actief bereflecteerd en gedeeld binnen de gemeente.

# 5 Bedrijfsvoering

## 5.1 / Inleiding

In dit hoofdstuk staat het focusgebied 'Bedrijfsvoering' centraal. Bedrijfsvoering betreft de sturing en beheersing van zowel alle primaire als alle ondersteunende processen binnen een organisatie. Het gaat om de wijze waarop dit werk wordt uitgevoerd, gemonitord en bijgestuurd. Anders gezegd gaat het om de wijze waarop (financiële, personele en facilitaire) middelen worden ingezet teneinde zo effectief en efficiënt mogelijk de taken van de gemeente te vervullen.

In de bestudering van dit focusgebied hebben de onderzoekers diverse documenten bekeken, onder andere:

- / het visiedocument doorontwikkeling organisatie Landerd 2.0;
- / het collegeprogramma, programmabegroting en afdelingsplannen;
- / het medewerkerstevredenheidsonderzoek.

Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met interne sleutelpersonen.

## 5.2 / Vier bevindingen

Op basis van de documentstudie en gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders komen de onderzoekers tot de onderstaande vier bevindingen.

### 1. Besturingsfilosofie is duidelijk maar doorvertaling kan beter

Het college heeft op 27 december 2011 het visiedocument *Doorontwikkeling organisatie naar Landerd 2.0* vastgesteld als uitgangspunt voor de bedrijfsvoering. Dit document geeft de hoofdlijnen van het besturingsconcept weer en een uitvoerige beschrijving van de opbouw en inrichting van de nieuwe organisatiestructuur (sinds 1 januari 2012) en de keuzes die hieraan ten grondslag liggen.

Uitgangspunten voor de gemeentelijke organisatie van de toekomst. De gemeente Landerd:

- / is een organisatie, die de dienstverlening op orde heeft en waar burgers tevreden zijn over de manier waarop ze worden geholpen;
- / is een organisatie die robuust genoeg is om de maatschappelijke ontwikkelingen voor de komende jaren het hoofd te bieden. Dit doet de organisatie op eigen kracht, inhuur is alleen noodzakelijk bij een tijdelijk te hoge werkdruk, het ontbreken van zeer specifieke kennis of daar waar inhuur effectiever c.q. efficiënter is;
- / werkt effectief en efficiënt (zo klein als mogelijk en zo groot als nodig);
- / is een organisatie die kwaliteit uitstraalt en waar het bestuur trots op is;
- / wordt bestuurd door een college waar de organisatie graag voor werkt, met een groot onderling vertrouwen, begrip en respect;
- / heeft medewerkers die tevreden zijn over hun werk en werkgever. Er is sprake van een modern personeelsbeleid en er zijn genoeg ontwikkelingsmogelijkheden en uitdagingen in het werk om goede medewerkers aan te trekken en te behouden.

Met het document Landerd 2.0 is een samenhangende visie op de ontwikkeling van de organisatie voorhanden, dat zien we als een **sterkte**. Voor het opzetten van de visie is nagedacht op een strategisch niveau over de ontwikkelingen in de organisatie en bedrijfsvoering. Het visiedocument is vertaald in instrumenten, zoals de Organisatieverordening, het functieboek en formatieplan.

In de Organisatieverordening zijn de uitgangspunten uit het visiedocument vertaald naar spelregels voor het samenspel tussen college, ambtelijk management en organisatie.<sup>32</sup> Het formatieplan en het functieboek, voortkomend uit Landerd 2.0 hebben in het reorganisatietraject geleid tot de herplaatsing van sommige medewerkers. Er is geen verdere vertaling van de visie naar de processen in de dagelijkse werkpraktijk vastgelegd. Deze concrete vertaling van het 'wat' (visie) naar het 'hoe' (randvoorwaarden en processen) maakt integraal sturen lastig (zie volgende paragraaf). Dat beschouwen we als **zwakte**. Niet duidelijk is waarop die voortgang wordt gemonitord en hoe de organisatieontwikkeling wordt gevolgd. Het document is bovendien niet breed in de organisatie bekend.

Geïnterviewden geven aan dat het huidige visiedocument 2.0 niet bij alle medewerkers bekend is. Sommige respondenten geven aan dat men wel weet heeft van het document, echter inhoudelijk is het document niet bij iedereen bekend. Dat heeft gevolgen voor de toepassing van de uitgangspunten in de praktijk, bijvoorbeeld hoe een kernwaarde als 'Wat kan IK voor U doen' (intern en extern) in de praktijk gestalte krijgt. Dit beschouwen wij als een **zwakte**. De doorvertaling van het visiedocument tot op medewerkersniveau is noodzakelijk om iedereen bewust te maken van de richting die Landerd kiest en de kernwaarden die hierbij centraal staan.

Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw visiedocument (3.0) voor de organisatie van de gemeente Landerd (zie de paragraaf bedrijfsvoering (pg. 103) van de Programmabegroting 2013).

Waar de visie Landerd 2.0 nog een witte vlek heeft, is op het terrein van samenwerking in de toekomst. Dit betreft samenwerking met andere gemeenten om taken gezamenlijk uit te voeren, ofwel taken volledig uit te besteden. De urgentie van samenwerking wordt in het document wel beschreven en ook dat de gemeente op korte termijn voor keuzes op dit terrein staat.<sup>33</sup>

Landerd is daarom actief met het verkennen van samenwerkingsmogelijkheden bezig, leert van eerdere ervaringen en zet koers richting de toekomst. De uitdaging is om dit op collectief niveau te borgen. Landerd 2.0 bevat een visie op ontwikkelingen die op gemeenten afkomen, zoals de keuze voor samenwerking of uitbesteding. In het document wordt aangegeven dat samenwerking met en uitbesteding aan andere gemeenten (en marktpartijen) op het gebied van bedrijfsvoering gezocht wordt wanneer dit de belangen van de inwoners van Landerd dient en bijdraagt aan het realiseren van het gewenste voorzieningenniveau. Voorop staat de keuze in het coalitieprogramma 2010-2014, dat Landerd een zelfstandige gemeente blijft, in goede samenwerking met anderen. Om een strategie te bepalen – wat Landerd 'dichtbij' wil/kan/moet organiseren en wat kan worden uitbesteed – voert Landerd een analyse op 15 onderzoeksopdrachten uit. Landerd neemt hiermee het thema samenwerken rond bedrijfsvoering serieus. Op dit moment ontbreekt het echter nog aan een uitgewerkte visie op samenwerking op bepaalde taken of uitbesteden ervan.

## 2. Doel- en prestatiesturing laat veel ruimte

### *Indeling Programmabegroting*

De prestatiedoelstellingen in de programmabegroting vormen de handvatten voor sturing op doelbereiking binnen de diverse afdelingen en teams. De programmabegroting 2013 kent elf programma's. De programma's kennen de volgende opbouw:

Onderdeel	Uitwerking
Wat willen wij bereiken?	Verwijzing naar elementen uit het coalitieprogramma 2010-2014, opsomming van beleidskaders en een genummerde opsomming van de specifieke doelstellingen voor het eerstvolgende begrotingsjaar.
Wat gaan we daarvoor doen?	Toelichting op de specifieke doelstellingen voor het eerstvolgende begrotingsjaar. Vooral een omschrijving van werkzaamheden.

<sup>32</sup> Gemeente Landerd, *Organisatieverordening gemeente Landerd 2012*, 14 februari 2012.

<sup>33</sup> Zie Landerd 2.0 (Pag. 2): 2. in de te voeren discussie naar aanleiding van de 15 onderzoeksopdrachten voor gemeentelijke samenwerking, moet richting gegeven worden aan de beantwoording van de vraag, wat de gemeente Landerd 'dichtbij' wil/kan/moet organiseren en wat kan worden uitbesteed.

Effectmeting	Kengetallen die samenhangen met de prestaties uit het programma, bijvoorbeeld: 'aantal klachten', 'tonnen verwerkt afval', 'grondverkoop in verhouding tot ramingen' en 'aantal leerlingen'. De programma's Veiligheid, Volksgezondheid, Economische structuur en toerisme, Verkeer en vervoer, en Groen, natuur en landschap bevatten geen effectindicatoren.
Wat mag het kosten?	De programma's geven inzicht in de begrote baten en lasten per begrotingsproduct (2 tot 12 producten per programma). De mutaties in reserves zijn op programmaniveau weergegeven.

Hoewel de begroting budgetten op productniveau schetst, autoriseert de raad sinds de programmabegroting 2013 budgetten op programmaniveau: "Op verzoek van de raad om vereenvoudigd en efficiënter te werken, wordt voorgesteld de budgetten in de begroting 2013 te autoriseren op programmaniveau. Voor het inzicht in het verloop van de lasten en baten op productniveau zijn de tabellen in de programma's wel op productniveau gehandhaafd."<sup>34</sup> Omtrent het verloop van de realisatie van de programma's wordt vanuit de ambtelijke organisatie periodiek afgestemd in portefeuillehoudersoverleggen.

#### *Sturing op programmadoelen in organisatie*

Er is een managementteam (MT) gevormd door de gemeentesecretaris en vier afdelingshoofden. Waar nodig zijn er nog teamleiders. De doelstellingen, prestaties en budgetten uit de programmabegroting vormen de gegevens op basis waarvan het MT stuurt op de doelbereiking: managers en teamleiders worden aangesproken op het realiseren van deze doelstellingen. Iedere afdelingsmanager regelt vervolgens zelf via eigen formats en afspraken dat de doelstellingen worden gerealiseerd. Geïnterviewden geven aan dat financieel consulenten in de wekelijkse/tweewekelijkse gesprekken met budgethouders de voortgang van het budget bespreken en dat hierbij zeker ook doelbereik ter sprake komt.

De organisatie werkt niet met afdelingsplannen: de programmabegroting dient als werkdocument op basis waarvan de integraal manager de afdeling stuurt op de doelbereiking. Er is geen afdelingsplan waarmee de afdelingen aangeven op welke wijze zij de doelen uit begrotingscyclus en de kadernota denken te gaan realiseren. Werkplannen per afdeling zijn afgeschaft. Wat opvalt in de sturing is dat er geen generieke sturingsdocumenten zijn op afdelingen om te plannen, uit te voeren en te controleren, zoals een checklist om zicht op de realisatie te houden. Ofwel het ontbreekt in de organisatie aan gelijkvormige managementinformatie die transparant sturen op en over afdelingen heen mogelijk maakt. Dit maakt het voor MT'ers lastig om behoeften in relatie tot de eigen afdeling te onderbouwen en deze zorgvuldig te verhouden tot het bredere organisatiebelang (bijvoorbeeld rondom formatie). Momenteel gaan veel zaken op 'gevoel' en praktijkervaring.

Met de programmabegroting als uitgangspunt, gebruiken de afdelingsmanagers verschillende werkwijzen om te sturen op middelen en doelbereiking. Elke afdeling heeft (zo blijkt uit de interviews) een grote mate van vrijheid om de doelen uit de programmabegroting te interpreteren en hierop te sturen. Geïnterviewden zien wel ontwikkelingen om meer universele instrumenten aan te bieden waarmee afdelingsmanagers de bedrijfsvoering beter kunnen stroomlijnen en organiseren. Zo is vorig jaar het tijdschrijven ingevoerd, waarbij medewerkers aangeven hoeveel tijd ze aan een specifiek product of project besteden. Op deze manier kan een link worden gelegd tussen formatie en doelen. Ook wordt momenteel het zaakgericht werken ingevoerd, waarmee de werkvoorraad volledig wordt gedigitaliseerd. Dit staat echter nog in de kinderschoenen.

Een van de nog uit te werken punten volgens het visiedocument 2.0 is de verdere doorontwikkeling van de organisatie-brede P&C-cyclus. De ambitie die hierin wordt aangegeven is dat men wil komen tot een dashboard-planning op het niveau van de afdeling, managementteam, college en raad. Dit dashboard zal op een aantal vooraf aangegeven indicatoren maandelijks inzicht geven in de voortgang.

<sup>34</sup> Gemeente Landerd, *Programmabegroting 2013*, pg. 13.

De indicatoren zullen niet de gehele begroting omvatten, maar uitsluitend die onderdelen waarin raad, college en management vooraf aangeven op te willen sturen. In de verdiepingssessie financiën gaven betrokkenen aan dat dit dashboard op termijn de bestuursrapportages moet gaan vervangen. De kracht van een bestuursrapportage is dat het een afwijkingenrapportage vormt over de totale begroting en zo ook een moment van integrale afweging vormt. Het beperken van voortgangsrapportages beperkt het zicht. Het is daarom van belang om te borgen dat management, college en raad buiten de indicatoren van het dashboard om ook worden geïnformeerd over majeure afwijkingen.

Een belangrijk uitgangspunt in de aansturing is het concept van integraal management (zie visie Landerd 2.0). In Landerd speelt het MT een initiërende en leidende rol bij de aansturing van de organisatie. Het MT dient over de afdelingen heen de lijnen te bewaken en te zorgen dat er voldoende afstemming is. Dit is des te meer van belang als in de begroting niet altijd even heldere doelstellingen en prestatie-indicatoren zijn gesteld. Doordat er geen gestructureerde uitvoerings-/werkplannen worden gemaakt, wordt minder transparant op welke wijze de afdelingen de doelen realiseren. Gestructureerde voortgangsbewaking, terugkoppeling en evaluatie van de uitvoering wordt hiermee lastiger en daarmee ook een samenhangende afdelingoverstijgende aansturing door het MT.

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat de wens bestaat om in de toekomst meer onderlinge samenwerking te realiseren tussen afdelingen. Er zijn veel zaken die een afdelingoverstijgend belang hebben en nog beter integraal kunnen worden opgelost. De afdelingen weten nog te weinig van elkaar en men is nog onvoldoende gewend om elkaar op te zoeken. Een voorbeeld is dat er geen algemene 'standaard' (vorm en taal) is voor de schriftelijke communicatie met burgers.

Landerd gaat uit van een platte organisatie met zo min mogelijk 'managementlagen'. Respondenten geven aan dat het MT veel overlegt, de lijnen kort zijn en agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen worden gecommuniceerd via intranet. Enkele andere respondenten geven rond de terugkoppeling van vergaderingen een ander beeld, zij zijn niet op de hoogte van de documenten op intranet en geven aan dat terugkoppeling plaatsvindt via de informele lijn (bilateraal overleg). Vastgesteld kan worden dat er een verschillend beeld bestaat over de wijze waarop de communicatie plaatsvindt. Hieruit spreekt het risico dat medewerkers niet voldoende op de hoogte zijn en besluiten niet breed doorleefd worden in de organisatie.

Het voordeel van een kleine gemeente als Landerd is dat de communicatielijnen kort zijn en er veel flexibiliteit bestaat bij medewerkers. Hiermee kan flexibel worden ingesprongen bij problemen in de uitvoering. Doordat medewerkers sterk geëngageerd zijn en zich flexibel opstellen worden afwijkingen in de realisatie of incidenten snel opgevangen. Het risico blijft echter bestaan dat de ene afdeling een aanpak kiest voor de realisatie van haar doelen die strijdig is met de belangen van een andere afdeling of de organisatie als geheel.

Een **sterkte** is dat de gemeente stuurt op basis van de doelstellingen en prestaties zoals beschreven in de programmabegroting. Dit is gunstig voor de navolgbaarheid van politieke uitgangspunten naar uitvoering. Daarnaast kunnen afdelingsplannen achterwege blijven, hetgeen minder werkbelasting voor het management en de medewerkers betekent. Dit vraagt echter wel een duidelijke doorvertaling in de programmabegroting van doelstellingen naar te realiseren doelen en prestaties tot op afdelingsniveau. Ook zal aandacht moeten worden geschonken aan de formulering van de doelen en prestaties in de begroting zodat deze werkbaar zijn. Immers de afdelingshoofden dienen hun afdeling hierop aan te kunnen sturen. Op dit punt constateren wij een **zwakte**, aangezien in de programmabegroting niet voor alle programma's heldere doelstellingen en effectindicatoren zijn opgesteld.

### 3. Kwaliteitsmanagement krijgt situationeel vorm

De gemeente Landerd kent geen generieke systematiek voor kwaliteitsmanagement, al geven respondenten wel aan dat er op verschillende wijzen aan kwaliteitsmanagement wordt gewerkt. Evaluatie en kwaliteitsmonitoring vinden volgens geïnterviewden vaak nog sterk situationeel plaats, door bijvoorbeeld vergelijkingen met benchmarks of evaluaties binnen beleid en concrete projecten.



Aangegeven wordt dat er wel gewerkt wordt aan het meer duurzaam monitoren van kwaliteit, een voorbeeld hiervan is een recent uitgevoerde nulmeting van de dienstverlening door een *mystery guest* onderzoek.<sup>35</sup> Hiermee wil de gemeente over een jaar het effect van de oprichting van het Informatie Centrum Landerd op de kwaliteit van dienstverlening kunnen evalueren.

De omvang van Landerd maakt dat alle medewerkers en de kwaliteit van hun werkzaamheden zichtbaar zijn, zo blijkt uit de verdiepingssessie. De geleverde resultaten worden collegiaal besproken, bijgestuurd waar nodig, de communicatielijnen zijn kort. Het MT speelt in deze vorm van kwaliteitsborging een sleutelrol. Tijdens interviews wordt aangegeven dat medewerkers grote inzet tonen, een groot verantwoordelijkheidsgevoel kennen en wat voor elkaar over hebben. Deze waarden binnen de organisatiecultuur van Landerd dragen bij aan de borging van kwaliteit en continuïteit van de uitvoering.

Landerd kent een sterke actiegerichtheid blijkt uit de interviews en ook uit de verdiepingssessie. Wanneer iets nodig is, gaat men direct aan de slag. Het is geen gewoonte om tijd te nemen voor reflectie vooraf (wat kunnen we uit voorgaande projecten of van andere organisatie leren om van deze uitdaging een succes te maken), het maken van vergelijkingen met de oorspronkelijke situatie of het toetsen van resultaten aan de vastgestelde doelstellingen om proactief noodzakelijke bijstellingen zichtbaar te maken. Kijkend naar de kwaliteitscirkel van Deming (plan, do, check, act), is men in Landerd dus vooral gericht op 'do', daarmee wordt het lerend vermogen van de organisatie niet optimaal benut.

In interviews wordt aangegeven dat projectmatig werken wordt omarmd als instrument voor de gemeente. Er heeft een training projectmatig werken plaatsgevonden en er is een interne senior projectleider aangesteld voor grote projecten. Deze manier van werken is desondanks nog geen gemeengoed in Landerd. Hierdoor ontbreekt vaak een planmatige aanpak bij de aanvang van projecten en is er nauwelijks sprake van gestructureerde terugkoppeling en evaluatie bij de afronding. Tijdens de verdiepingssessie wordt deze bevinding erkend en aangegeven dat doorontwikkeling van deze competentie gewenst is.

Doordat het personeel sterk gemotiveerd is, er korte lijnen zijn en regelmatig overleg, is er continuïteit in de organisatie en wordt kwaliteit informeel geborgd. Dat zien wij als **sterkte**. Als **zwakte** zien we het ontbreken van een generiek kwaliteitsmanagementsysteem, dat het lerend vermogen in de organisatie kan faciliteren. Ook projectmatig werken kan een bijdrage leveren aan de balans in de kwaliteitscirkel van Deming.

#### **4. Bezetting, sleutelposities en opbouw en omvang van de formatie is kwetsbaar**

De gemeente Landerd heeft in 2012 91,01fte aan formatie.<sup>36</sup> Uit de landelijke benchmark van Berenschot blijkt dat op basis van inwoneraantal Landerd genormeerd wordt op 107 fte.<sup>37</sup> Geïnterviewden beoordelen de formatie ook als 'krap' en kwetsbaar. Doordat vaak meerdere functies bij één persoon zijn belegd, is de organisatie kwetsbaar bij uitval of vertrek van medewerkers. Daarnaast loopt Landerd hierdoor het risico dat kennis onvoldoende wordt geborgd in het collectief geheugen van de organisatie (het ontstaan van 'single points of knowledge'). Alhoewel de werkdruk in het medewerkerstevredenheidsonderzoek als 'precies goed' is beoordeeld, geven respondenten aan dat de werkbelasting hoog is en er weinig tijd is voor beheer en reflectie. Zo laat ook de bovenstaande analyse over actiegerichtheid zien. In de interviews wordt aangegeven dat vooral in de ondersteunende functies de formatie steeds krappere is geworden. Daarnaast vormt de vergrijzing ook een aanvullende risicofactor voor de continuïteit: 40% van het personeelsbestand is 51 jaar of ouder en gemiddeld werken medewerkers bij de gemeente Landerd sinds 2000 dus circa 13 jaar.<sup>38</sup> Gezien het bovenstaande is het de vraag of Landerd voldoende grip heeft op en sturingsinstrumenten voor haar formatie. Van belang is tijdige verjonging van het personeelsbestand en een goed HRM-beleid waardoor Landerd een aantrekkelijke werkgever is voor nieuwe mensen en die ook langere tijd aan zich kan binden.

<sup>35</sup> Strategic Customer Care Consultancy, *Rapportage Mystery Guest onderzoek gemeente Landerd*, februari 2011.

<sup>36</sup> Jaarrekening 2012.

<sup>37</sup> Norm: Berenschot.

<sup>38</sup> Schouten en Nelissen. *Managementrapportage Medewerkerbelevingsonderzoek gemeente Landerd*, 1 november 2012, p. 6.



Met name rond de continuïteit van de invulling van de posities binnen de ambtelijke top zien we een aantal risico's. Uit de gesprekken blijkt dat deze posities momenteel intern worden opgevangen door collega's. Wanneer een of meerder collega's zorg dragen voor vervanging, ontstaat er een stapeling van werkzaamheden bij de vervangende collega('s), moeten bevoegdheden worden overgedragen en ontstaan 'work arounds' om de uitvoering te waarborgen. Deze manier van werken gaat ten koste van het doelgericht sturen op competenties, beleidsontwikkeling en vernieuwing, ofwel hetgeen waarmee Landerd zich op de lange termijn echt kan onderscheiden. Kijkend naar de actiegerichtheid van de organisatie mag het belang van integrale sturing op hoofdlijnen bovendien niet onderschat worden. In deze sturing speelt het MT een centrale rol, juist daarom is de duurzame invulling van deze positie van groot belang.

De beleefde 'krappe' formatie staat verder onder druk door de taakstellingen die zijn gelegd op de salarislasten. Ondanks deze uitdagingen blijkt uit de gesprekken en een recent medewerkerstevredenheidsonderzoek dat de medewerkers erg tevreden zijn over hun werkgever. Medewerkers ervaren een hoge mate van sociale steun en waardering door de leidinggevende. Daarnaast concluderen de onderzoekers in hun rapportage: "Daarbij is er een ruime groep medewerkers die bevolgen aan het werk is. Dit heeft voor de organisatie positieve effecten: de mate van ervaren betrokkenheid komt positief naar voren".<sup>39</sup>

### *Ontwikkeling en beoordeling*

Het reorganisatietraject rondom Landerd 2.0 heeft geleid tot herplaatsing van sommige medewerkers op basis van een nieuw formatieplan en functieboek<sup>40</sup>. De Programmabegroting 2013 meldt dat door het management "krachtig is ingezet op de verdere kwaliteitsverbetering van de organisatie en de medewerkers. Met individuele medewerkers zijn ontwikkelingstrajecten afgesproken en daar waar er geen goede match was tussen medewerker en zijn/haar takenpakket zijn andere keuzes gemaakt."<sup>41</sup>

Geïnterviewden geven aan dat de jaarlijkse beoordelingscyclus nog niet goed als proces is omschreven. Anderzijds geven andere respondenten wel aan dat er jaarlijks een ontwikkelgesprek plaatsvindt en eens in de drie jaar een beoordelingsgesprek. Het is afhankelijk van de leidinggevende hoe de beoordelingscyclus in de praktijk gestalte krijgt en in hoeverre kernwaarden uit bijvoorbeeld het visiedocument of de organisatiedoelen in een ontwikkelgesprek worden meegenomen: dit is niet in het beoordelingsproces geborgd. Door de kernwaarden vanuit de (formeel beschreven) culturele waarden een meer centrale plek te geven in de functionerings- en beoordelingsgesprekken gaat dit ook meer leven en wordt het ook een aandachtspunt in de aansturing van medewerkers. Dat helpt om de organisatie conform de uitgangspunten zoals verwoord in het visiedocument te realiseren.

Landerd heeft een doelmatige bezetting. Daarmee laat het onder de huidige economische situatie zien dat zij op dit gebied kostenbewust zijn en scherp aan de wind varen. Verdere bezuinigingen op de formatie zijn nauwelijks mogelijk zonder ingrijpende gevolgen in de taakuitoefening. Landerd kent verder korte lijnen, heeft geen overdaad aan formele en informele coördinatiemechanismen of overbodige schakelfuncties. Dat is een **sterkte**. De kracht van een doelmatige bezetting heeft voor Landerd een keerzijde waar het gaat om het borgen van continuïteit in de organisatie en de ruimte om extra ambities te realiseren. Binnen de huidige krappe formatie is weinig ruimte om zaken op te schalen, de inzet op het één gaat snel ten koste van iets anders. Ofwel het borgen van de continuïteit vraagt dan direct om extra capaciteit. Daar zien wij een **zwakte**. De organisatie is kwetsbaar voor uitval van medewerkers, doordat meerdere functies verenigd zijn in één persoon. Daarnaast zijn niet alle sleutelposities bezet, wat een risico vormt voor de borging van kwaliteit op de langere termijn. Ook wordt nog onvoldoende in de beoordeling van medewerkers gestuurd op de kernwaarden uit het visiedocument.

<sup>39</sup> Schouten en Nelissen. *Managementrapportage Medewerkerbelevingsonderzoek gemeente Landerd*, 1 november 2012, pg. 7.

<sup>40</sup> Capgemini, *Functieboek gemeente Landerd op basis van functiefamilies*, versie 01 23 september 2011.

<sup>41</sup> Gemeente Landerd, *Programmabegroting 2013*, pg. 103.

### 5.3 / Beoordeling

Op de vijf normen komen de onderzoekers tot de onderstaande beoordeling:

Norm	Beoordeling
1. Er is sprake van een heldere besturingsfilosofie en die is gedeeld met de hele organisatie en is doorvertaald in onder andere beoordelingscycli en -instrumenten.	<b>Deels voldaan</b> – Met het visiedocument en de vertaling in de organisatieverordening ligt er een helder stuk. Het document is vertaald in de opbouw van de organisatie en in instrumenten. De vertaling van het wat (uit de visie) naar het hoe (doelen, resultaten en gedrag) binnen de verschillende organisatieniveaus moet beter (organisatieverordening). Echter de kernwaarden en uitgangspunten hebben nog onvoldoende koppeling in de aansturing en beoordeling van medewerkers op hun functioneren.
2. Doelstellingen en prestaties in de programmabegroting vormen navolgbaar de directe basis voor de activiteitenplannen/ werkzaamheden binnen de organisatie. Er is sprake van een samenhangend stelsel van prestatie- en effectindicatoren voor het monitoren van de beleidsrealisatie.	<b>Beperkt voldaan</b> – De programmabegroting is het (enige) uitgangspunt voor de aansturing van de afdelingen door de afdelingshoofden en is slechts gedeeltelijk uitgewerkt in effectindicatoren. Werkplannen zijn niet opgesteld. Interpretatie van de programmabegroting is aan de afdelingen zelf hetgeen integraal management en afstemming in de aansturing vanuit het MT lastiger maakt. Het gevaar van verkokering en afstemmingsproblemen dreigt.
3. Er worden prestatieafspraken gemaakt en vastgelegd tussen bestuur en ambtelijke organisatie en tussen management en productverantwoordelijke.	<b>Beperkt voldaan</b> – De doelstellingen uit de programmabegroting vormen het sturingsinstrument voor de organisatie. Op een lager niveau zijn deze afspraken niet eenduidig vertaald in operationele prestatieafspraken.
4. Er worden kwaliteitsmanagementsystemen gebruikt om de bedrijfsvoering te monitoren.	<b>Deels voldaan</b> – Landerd kent geen algemeen kwaliteitsmanagementsysteem of vaste cyclus waarin de bedrijfsvoering structureel wordt gemonitord. Kwaliteit wordt geborgd in overleggen, korte lijnen en continuïteit in het sterk gemotiveerd personeel. Het lerend vermogen van de organisatie kan versterkt worden, het doorlopen van de Deming-cirkel is geen gemeengoed.
5. Alle sleutelposities binnen de gemeentelijke organisatie zijn vast bezet (er is geen sprake van detachering).	<b>Deels voldaan</b> – Respondenten geven aan dat zij de formatie als 'krap' beschouwen. Volgens hen zijn de belangrijke sleutelposities in de organisatie bezet en is het ziekteverzuim in de organisatie laag. De continuïteit van de invulling van de ambtelijke top vormt een risico, bij uitval komt de organisatiebrede sturing op hoofdlijnen en vernieuwing van de organisatie onder druk te staan.

## 5.4 / Aandachtspunten

Op basis van het normenkader blijkt de gemeente wat betreft de bedrijfsvoering een aantal aandachtspunten te hebben. Uit de bovenstaande beoordeling volgen de onderstaande aandachtspunten voor de toekomst:

- 1 Landerd is bezig met de ontwikkeling van het visiedocument Landerd 3.0. Draag zorg voor een vertaling van het 'wat' (visie) naar het 'hoe' (randvoorwaarden, processen en sturingsinstrumenten) voor de dagelijkse werkprijktijk, tot op individueel medewerkersniveau.
- 2 Zorg ervoor dat het visiedocument wordt doorleefd in de gehele organisatie. Monitor de voortgang van de implementatie van de visie.
- 3 Draag zorg voor meer afstemming in de wijze van realisatie van doelen door de verschillende afdelingen. Waak voor verkokering en onderling tegenstrijdige activiteiten. Sturing vanuit het managementteam dient integraal te zijn over alle afdelingen heen.
- 4 Landerd is een pragmatische organisatie met de handen uit de mouwen, het vinden van een goede balans tussen plan, do, check en act is een uitdaging voor de organisatie. Het introduceren en breed voeren van enkele generieke instrumenten, zoals projectmatig werken, kunnen helpen om een betere balans te krijgen tussen plannen, uitvoeren en monitoren.
- 5 Werk aan gestructureerde evaluatie en terugkoppeling van resultaten. Dit vergroot het lerend vermogen van de organisatie.
- 6 Gezien de krappe formatie is het belangrijk het collectieve geheugen van de organisatie slim te borgen, denk aan het vastleggen van werkprocessen en projectadministratie.

# 6 Bestuurbaarheid

## 6.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het focusgebied 'Bestuurbaarheid'. Bestuurbaarheid gaat over sturing: doelgericht handelen door de gemeente. Dit handelen vindt plaats door samenspel binnen de keten van gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie. Hoe hoger de bestuurbaarheid, hoe meer de schakels van de keten elkaar versterken.

Voor dit focusgebied hebben de onderzoekers diverse documenten gelezen en geanalyseerd. Enkele belangrijke daarvan zijn:

- / Toekomstvisie Landerd 2020
- / Organisatieverordening
- / Mores van de raad

Daarnaast zijn vraaggesprekken gevoerd met interne sleutelpersonen.

## 6.2 / Zes bevindingen

Op basis van documentenanalyse en gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders komen de onderzoekers tot de volgende zes bevindingen.

### 1. Momenteel stabiliteit in bestuurscultuur

Vanaf de herindeling tot 2010 bestond de gemeenteraad uit zeven fracties, waaronder drie éénmensenfracties. Sinds de laatste verkiezingen bestaat de gemeenteraad uit vier fracties. De coalitie bestaat uit 3 partijen (Progressief Landerd, CDA en DS'97: 11 van 15 zetels) en er is 1 oppositiepartij (Reekse Politieke Partij: 4 zetels). Ondanks de kwantitatieve verhouding coalitie/oppositie is er, zo blijkt uit interviews, geen sprake van zogenoemd 'coalitiedualisme'. Binnen de 'kolom' van gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie hebben wij geen uitingen aangetroffen van negatieve beeldvorming en sfeer. De naamgeving van partijen duidt op een herkenbaarheid van de kernen, maar in de praktijk blijkt van een eenzijdige gerichtheid geen sprake. De bovenstaande gegevens duiden op stabiliteit. Een stabiliteit die er niet 'van nature' was. Zo ging de herindeling van 1994 gepaard met veel emotie wat doorwerkte in de bestuurscultuur en een andere illustratie is de cumulatie van bestuurlijk-ambtelijke spanning in 2009. De huidige stabiliteit is vooral een constatering<sup>42</sup>, maar de erkenning onder partijen van die stabiliteit in de verhoudingen tussen raad-college-organisatie is op te vatten als een **sterkte**.

### 2. De raad evalueert 'on the job' maar hanteert peilstok niet

In het presidium wordt elke vergadering geëvalueerd (terugkijken) en de Termijnkalender doorgenomen (vooruitblikken). De agenda's van de presidia zijn voor alle fracties beschikbaar, zodat alle raadsleden hun input kunnen geven. De werkwijze van de raad en zijn vergaderingen is vastgelegd in het document 'Mores van de Raad'. Daarin staan 53 werkafspraken die periodiek worden geactualiseerd (de laatste versie stamt van 30 november 2012). De opzet van de presidium-vergaderingen, het hanteren van de Termijnkalender en de periodieke actualisatie van de 'Mores' zijn uitingen van een werkwijze van 'learning by doing'. De laatste meer fundamentele herbezinning op het functioneren van de raad en zijn ondersteuning vond plaats in 2006/2007. Die evaluatie ging over een specifiek aspect, namelijk het vergadermodel. Het ontbreken van een systematiek tot meer fundamentele bezinning op de rol en (veranderende) positie van de gemeenteraad als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger is op te vatten als een **zwakte**.

<sup>42</sup> Immers, binnen de getalsmatige verhoudingen kan een 'incident' tamelijk gemakkelijk tot een onwerkbaar situatie leiden.

### 3. Positie van raad blijven markeren, bestuurlijke sturing versterken en organisatie op juiste afstand van raad/college

Op verschillende plekken in de ambtelijke organisatie en het bestuur is de gemeenteraad als 'sterk' gekwalificeerd. Desondanks zijn er redenen om aandacht te vragen voor het stevig markeren van de positie van de raad (bij de vorige bevinding is aandacht gevraagd voor het organiseren daarvan). Zo draagt de werkwijze van 'werkgroepen' het risico in zich dat politieke onderwerpen buiten de orde van het vergadermodel raken geplaatst. Een andere illustratie is het gebruik van politiek instrumentarium. Uit opgave van de griffie blijkt het instrument van mondelinge/schriftelijke vragen vaak te worden gebruikt, het amendement regelmatig, maar het instrument van de motie beperkt, een interpellatie eenmaal, een initiatiefvoorstel niet en de onderzoeksbevoegdheid heeft de raad eenmaal ingezet (namelijk in de vorm van een raadsenquête). In interviews wordt gesproken over kritische, goede raadvragen die op meer informele wijze de weg vinden naar het college waardoor een politiek instrument (als een motie of een initiatiefvoorstel) niet meer nodig is. Een sprekend voorbeeld hiervan is het volgende. In het presidium wordt de termijncalender, met de gemeentesecretaris, doorgenomen én vastgesteld. Dit agendapunt wordt gebruikt om te sturen richting organisatie. De inzet van een politiek instrument is dan niet meer nodig. Dat is een teken van 'verbestuurlijkte' politiek en minder geprononceerde bedrijven van politiek.

De ambtelijke organisatie opereert dicht op de gemeenteraad. We noemden al de aanwezigheid van de gemeentesecretaris in het presidium (naast een regulier driehoeksoverleg van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) en ook is er de mogelijkheid van 'benen op tafel overleg' gestart om de raad vroegtijdig te betrekken. Deze voorbeelden zijn op te vatten als een teken van politieke sensitiviteit. Er is echter ook een nadrukkelijke, andere kant van de medaille. Wanneer de raad gebruikmaakt van zijn instrumentarium, dan is dat al snel extra werk<sup>43</sup> of een verrassing voor de ambtelijke organisatie.

In de verhoudingen binnen een gemeente staat de gemeenteraad aan het hoofd. In deze bevinding is aangegeven dat de ambtelijke organisatie dicht op de politiek functioneert. Dat zegt iets over gemeenteraad en over ambtelijke organisatie, maar niet in de geringste mate ook over het college van B&W. Het college is op een aantal punten, waarop juist een stevige aansturing valt te verwachten, weinig zichtbaar. Ten eerste noemen we de Strategische Visie. In bevinding 1 is aan het proces van de vertaling van deze visie al aandacht geschonken. Juist in dat proces ligt een duidelijke voortrekkersrol voor het college voor de hand (bijvoorbeeld door in het format van een collegevoorstel een verplicht kopje op te nemen waarin de verbinding met Landerd 2020 wordt gelegd). Die voortrekkersrol hebben wij niet gevonden. Ten tweede zijn de genoemde werkgroepen en deelname van gemeentesecretaris aan presidium-vergaderingen voorbeelden dat het college beperkt is gepositioneerd als intermediair tussen ambtelijke organisatie en raad.

De rolvastheid en rolzuiverheid binnen de gehele keten zien wij als **zwakte** als hierin niet meer balans wordt aangebracht.

### 4. Ontwikkelingslagen én kwetsbaarheden in ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie maakt flinke ontwikkelingen door. In 2012 is de organisatie gewijzigd. Dat betekende geen sluitstuk, maar een begin van verschillende organisatieontwikkelingen. Op het terrein van de ambtelijke organisatie ligt er ook een grote verwachting in de Strategische Visie: "Het realiseren van de visie wordt ambtelijk mogelijk gemaakt door een gemeentelijke organisatie, die naar buiten gericht is, zich vraaggestuurd organiseert en die zijn bedrijfsvoering efficiënt en effectief heeft ingericht".

Bij het focusgebied 'Bedrijfsvoering' wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud van interne sturing en beheersing. Op deze plaats bezien we de draagkracht van de ambtelijke organisatie aan de hand van enkele gegevens. Ten eerste het ziekteverzuimpercentage. Op basis van aangeleverde gegevens over het ziekteverzuimpercentage in 2011 is het gemiddelde van de organisatie 5,4%. Het AenO fonds gemeenten brengt jaarlijks de Personeelsmonitor uit. In de personeelsmonitor 2011 is de gemeentelijke verzuimnorm voor gemeenten in de grootte 10.000-20.000 inwoners 4,8 (dat is het

<sup>43</sup> Binnen de taakbeschrijvingen en in de formatie-overzichten is geen standaardruimte ingebouwd voor plotseling opkomende politieke opdrachten.

ziekteverzuimpercentage waarbij geldt dat een kwart van de gemeenten in de klasse lager scoort dan dit percentage). De best practice in deze klasse was 2,9%. Uit interviews volgt dat momenteel scherp wordt gestuurd op werkgerelateerd ziekteverzuim en dat het percentage helaas door enkele ernstige ziektegevallen wordt veroorzaakt.

Een tweede indicator voor de draagkracht van de organisatie is de medewerkerstevredenheid. Op een recent medewerkerstevredenheidsonderzoek (2012) scoorde Landerd zeer goed.<sup>44</sup> De resultaten uit een enquête onder het personeel (waaraan ruim 80% van de medewerkers heeft meegedaan) zijn afgezet tegen een benchmark van andere gemeenten. Op bladzijde 7 staat: “De resultaten van de gemeente Landerd zijn zeer positief. In het bijzonder gegeven de demografische opbouw van de organisatie.” In het onderzoek zijn 19 indicatoren getoetst aan de beleving (voorbeelden zijn werkdruk, rolduidelijkheid, waardering, betrokkenheid). Op 12 indicatoren scoort Landerd beter dan de benchmark, op 6 indicatoren op het gemiddelde en op 1 onderdeel (vitaliteit) iets onder het gemiddelde. Zeker in vergelijking met de medewerkerstevredenheid rond het jaar 2009 (toen er veel onveiligheid en spanning werd ervaren) is de veerkracht en inzet van de medewerkers in Landerd op te vatten als een **sterkte**.

Een derde indicator voor de draagkracht is de demografische opbouw waarover in het MTO een opmerking is gemaakt. We hebben overzichten ontvangen van de diensttijden per medewerker. De afdeling Realisatie en Beheer Buitendienst kent een gemiddelde in dienst tijd bij Landerd (of rechtsvoorgangers) van 26 jaar. Dat betekent dat vergrijzing hier gaat toeslaan. De afdeling Sociale zaken zit ook hoog met gemiddeld 17 jaar. Bij Samenleving Burgerzaken, Realisatie en beheer Binnendienst is het gemiddelde rond de 8 jaar en daar is ook een goede spreiding van nieuwe medewerkers en mensen die er langere tijd werken. Uit deze indicatoren, uit de noodzakelijke organisatieontwikkelingslagen die worden gemaakt, uit de beperkte formatiecapaciteit (zie hoofdstuk Bedrijfsvoering) én gezien de eisen die in de Strategische Visie Landerd 2020 worden gesteld aan de ambtelijke organisatie, vinden wij de ambtelijke organisatie kwetsbaar. De hoeveelheid, noodzaak en behoefte aan interne veranderingen vereist een voortdurende aandacht voor de draagkracht van de organisatie.

## 5. Proces van Landerd 2020 naar uitvoering niet daadkrachtig

De gemeenteraad heeft in juni 2010 het college gevraagd een discussie voor te bereiden op de toekomst van de gemeente. Dat heeft geleid tot de strategische visie ‘Landerd 2020: levendig en natuurlijk ondernemend’ van 18 juli 2011, die op 10 november 2011 door de gemeenteraad is vastgesteld. In die visie is ook het noodzakelijk vervolg vastgelegd, namelijk een vertaling naar een meerjarig uitvoeringsprogramma. Dat meerjarig uitvoeringsprogramma is thans niet beschikbaar. Ook is de aanpak inmiddels geamendeerd (namelijk van één uitvoeringsprogramma naar meerdere uitvoeringsprogramma’s en verknoping met het traject van sterkten- en zwaktenanalyse). Een **zwakte** in deze verknoopte werkwijze is dat niet duidelijk wordt welke werkzaamheden regulier plaatsvinden en welke plaatsvinden om de ambitie uit de Strategische Visie te realiseren. Sowieso draagt het verknopen van vraagstukken een risico in zich dat de politiek-bestuurlijke legitimiteit afneemt, doordat sturing moeilijker valt te relateren aan zelfbewust actie. De vertaling naar een meerjarig uitvoeringsprogramma (met concrete resultaten en uitgezet in de tijd) moest een uiting zijn van zelfstandige bestuurskracht.<sup>45</sup> Het is een **zwakte** dat juist deze vertaalslag naar de uitvoering vooralsnog niet is gemaakt (maar sprake is van zogenoemde ‘uitgestelde duidelijkheid’).

Uit dit proces valt een bredere bevinding te destilleren, namelijk dat de gemeente Landerd pragmatisch redeneert en minder vanuit visie. De **sterkte** hierin is dat werkzaamheden en activiteiten zijn geankerd aan het ‘nu’ (dus geen luchtftietserij of studeerkameroplossingen), maar de **zwakte** is tegelijkertijd dat een

<sup>44</sup> Onderzoek van bureau Schouten & Nelissen dat is uitgebracht op 1 november 2012.

<sup>45</sup> ‘Landerd wil de gekozen zelfstandigheid kracht bijzetten door de strategische visie, die gericht is op 2020, te vertalen naar een meerjarig uitvoeringsprogramma. In dat uitvoeringsprogramma worden de strategische doelstellingen geconcretiseerd en vertaald naar concrete resultaten, uitgezet in de tijd. Hierbij zullen ook oplossingen worden geboden op die punten waar de gemeente minder sterk in is, dan wel naar verwachting in de toekomst -gezien de groeiende aanspraak op gemeentelijke inzet- niet sterk genoeg meer kan zijn.’ (bron: Landerd 2020).

bestemming ontbreekt ('het gaat zoals het gaat'). De balans slaat hierin wat teveel naar de zwakte. Zo is er, ondanks Landerd 2020, geen scherp zicht op: wat wil Landerd? Waarin onderscheid Landerd zich? Hoe toetsen of raad/college op de juiste weg zijn? Een ander voorbeeld van het missen van een intrinsieke motivatie is zichtbaar bij twee controle-instrumenten namelijk rekenkameronderzoek en 213a-onderzoek. Beide typen onderzoek worden uitgevoerd, maar 213a-onderzoek niet met een vaste frequentie en het budget van de rekenkamer is verlaagd terwijl regelmatig suggesties voor onderwerpen worden gedaan.

### 6. Gemeentelijke blik naar buiten (nog) niet trefzeker neergezet

De notitie Gemeentelijke communicatie en voorlichting stamt uit juni 2009 en beschrijft communicatie op een zeer traditionele wijze (namelijk in de zin dat de gemeente informatie zendt/informeert). Recent is weliswaar een nieuwe communicatiemedewerker aangehaakt, waardoor de totale formatie voor dit taakveld op 1,5 fte komt. Echter, communicatie raakt aan de gehele keten van raad-college-organisatie. Ook in de andere schakels is de aanvliegroute nog traditioneel en reactief. Zo is in de Mores van de Raad alleen een verbod opgenomen op gebruik van media tijdens de raadsvergadering. Niet is opgenomen hoe (sociale) media wél kunnen bijdragen aan versterking van het raadswerk. Vanuit het college is geen duidelijke sturing op dit punt merkbaar (bijvoorbeeld via een participatienotitie).

De gemeente Landerd bestaat uit actieve kernen/gemeenschappen. Dat is een **sterkte**. Maar juist tegen die achtergrond valt te verwachten dat een scherp beeld bestaat op de (veranderende) relatie tussen overheid en samenleving.

Bij het opstellen van Landerd 2020, centrumplan Zeeland, Wmo-beleidsplan, accommodatiebeleid en Idop's (integrale dorpsontwikkelingsplannen) heeft zeker interactie met betrokkenen plaatsgevonden. Het ging daarbij echter nog vooral om burgerparticipatie (deelname van de samenleving in een proces dat de gemeente uitzet) en veel minder om overheidsparticipatie (deelname van de gemeente in een proces dat binnen de samenleving ontstaat en daar tot mobilisatie leidt).

Op deze kanteling in samenspel tussen gemeente en Landerdse gemeenschappen (zie ook het hoofdstuk over het focusgebied Kwaliteit dienstverlening) is de gemeente in de Strategische Visie Landerd 2020 niet eenduidig. Alle mogelijke rollen van de overheid worden genoemd, maar niet bij welke indicatoren welke rol wordt geprefereerd. Dat zien wij als een **zwakte**. In Landerd 2020 is dit bijvoorbeeld merkbaar doordat uiteenlopende rollen van de overheid worden genoemd zonder dat daarbij duidelijk wordt wanneer welke de overhand krijgt. Daardoor is moeilijk na te gaan hoe de rolverandering van de gemeente, namelijk van subsidieverstrekker, naar stimuleren van de burger tot 'zelfredzaamheid', zal plaatsvinden. Het risico daarvan is dat de gemeente reactief handelt en/of handelt op een wijze die snel als opportunistisch kan worden gezien (soms wel terugtrekken en op andere momenten juist niet).

### 6.3 / Beoordeling

Hieronder wordt aangegeven in welke mate Landerd aan de vooraf gestelde normen voldoet:

Norm	Oordeel
1. De mate waarin sprake is van 'gezond' evenwicht in continuïteit van politiek en bestuur (met als uitersten enerzijds vastgeroeste verhoudingen en anderzijds het ontbreken van collectiviteit).	<b>Voldaan</b> – De gemeente Landerd heeft turbulente tijden gekend, maar beschikt momenteel over stabiliteit. Er is geen sprake van negatieve beeldvorming tussen politiek en bestuur (en ambtelijke organisatie).



<p>2. De mate waarin sprake is van 'gezond' evenwicht tussen continuïteit en verloop in de ambtelijke organisatie (dit ook in relatie tot een strategische organisatievisie en strategische organisatieontwikkeling).</p>	<p><b>Deels voldaan</b> - De scores op het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek zijn erg goed. Daartegenover staan wel zorgen bij de onderzoekers over de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie (beperkte mogelijkheden om formatief 'op te schakelen' en risico's bij verlof/ziekte). Het verloop in de organisatie is goed te noemen, maar in combinatie met demografische opbouw wel een zorgpunt.</p>
<p>3. De mate waarin college en ambtelijke top inzicht hebben in hun (externe) krachtenveld en relaties met strategische partners actief beheren.</p>	<p><b>Beperkt voldaan</b> - Alle samenwerkingsverbanden zijn gekoppeld aan een portefeuillehouder en een ambtelijk contactpersoon. Maar tegelijk is bijvoorbeeld in de organisatieverordening weinig te lezen over hoe om te gaan met krachtenveld en relatiebeheer (in termen van competenties). Daarbij is de ambtelijke top intensief betrokken bij de interne organisatieontwikkeling en is de wijze van omgaan met 'de kanteling' niet eenduidig.</p>
<p>4. De staat van het dualisme vanuit het perspectief van de raad (bijvoorbeeld in het benutten van (een variatie aan) instrumenten, positie van de griffie, ophalen door raadsleden/fracties van eigen informatie).</p>	<p><b>Deels voldaan</b> – de raad wordt als sterk getypeerd. Tegelijk zien de onderzoekers tendensen waarin de politiek 'verbestuurlijkt' en de ambtelijke organisatie dicht op de raad werkt. Op de punten innovatie en bezinning kan de raad verbeteren.</p>
<p>5. De mate van aansluiting tussen organisatie en college enerzijds en raad anderzijds (begrip voor onderscheiden rollen, kwaliteit raadsvoorstellen, politiek-bestuurlijke sensitiviteit).</p>	<p><b>Deels voldaan</b> - binnen de gemeente Landerd is er een voldoende basis van respect voor posities van raad-college-organisatie, maar in de dagelijkse praktijk is de balans onvoldoende.</p>

## 6.4 / Aandachtspunten

Op basis van de bevindingen en de beoordeling in de bovenstaande tabel zien wij voor Landerd op het focusgebied regionale samenwerking de volgende aandachtspunten:

1. Koers bepalen en koers houden. Op verschillende vraagstukken bespeuren wij onduidelijkheid over de koers (over intergemeentelijke samenwerking, over bestuurlijke richting van het college, over Landerd 2020, over de kanteling van de relatie tussen overheid en samenleving). Het valt daarbij op dat er steeds mogelijkheden zijn om vraagstukken te verknopen, maar dat die verknoping juist ook het maken van keuzes kan belemmeren.
2. Draag de identiteit van Landerd uit. De komende jaren zullen gemeenten hun legitimiteit meer dan voorheen moeten aantonen. Het gaat daarbij om democratische legitimiteit, maar ook om beleidslegitimiteit (waarom is deze gemeente de juiste schaal om beleid te realiseren?). Een suggestie voor zo'n (extern verkoopbare) identiteit is het profileren van Landerd als voorloper op 'burger nabij bestuur', maar dat vergt dan wel bijbehorende acties en beelden.



# Bijlage

## Bijlage 1. Bronnen

### Overleggen en gesprekken

Naam / Functie	Datum
Startbijeenkomst	3 april 2013
20 interviews (45-minutengesprekken) met sleutelpersonen uit college of ambtelijke organisatie	11, 16 en 25 april 2013
Duidingssessie Bedrijfsvoering <i>Hoofd Samenleving</i> <i>Hoofd Realisatie en beheer</i> <i>Hoofd Ruimte</i> <i>Teamleider Financiën</i> <i>Gemeentesecretaris</i> <i>Wethouder Ruimte</i>	23 mei 2013
Duidingssessie Financiën <i>Teamleider Financiën</i> <i>Financieel Consulenten</i> <i>Gemeentesecretaris</i> <i>Wethouder Financiën</i>	23 mei 2013
Duidingssessie Regionale Samenwerking <i>Griffier</i> <i>Concerncontroller</i> <i>Burgemeester</i> <i>Gemeentesecretaris OOV/Bestuursadvies</i>	27 mei 2013
Duidingssessie Bestuurbaarheid <i>Griffier</i> <i>Gemeentesecretaris</i> <i>Burgemeester</i> <i>Teamleider Sociale Zaken/plv Griffier</i> <i>Hoofd Samenleving</i>	27 mei 2013
Duidingssessie Kwaliteit Dienstverlening <i>Coördinator Burgerzaken</i> <i>Coördinator ICL (KCC)</i> <i>Adviseur P&amp;O</i> <i>Teamleider Buitendienst</i> <i>Teamleider VTH</i> <i>Burgemeester</i> <i>Adviseur Samenleving</i>	29 mei 2013
Verificatiebijeenkomst met college van B&W	17 juni 2013

### **Bestudeerde documenten**

Op 28 maart 2013 hebben de onderzoekers een informatieverzoek aangeboden aan de ambtelijke contactpersoon. Dat informatieverzoek bestond per focusgebied uit een set van specifieke vragen én uit het opvragen van specifieke documenten (zoals verordeningen, financiële stukken, raadsbesluiten, beleidsnota's, plannen van aanpak et cetera). Gezien de hoeveelheid van geraadpleegde schriftelijke bronnen hebben we ervoor gekozen om in de teksten van de inhoudelijke hoofdstukken directe verwijzingen te maken.

## Bijlage 2. Berekening schuldpositie

In deze bijlage staat de berekening van de schuldpositie, zoals die is gemaakt ten behoeve van het focusgebied Financiële positie en risicobeheer.

Op basis van de aannames, zoals deze door de VNG worden gehanteerd, ontwikkelde de schuldpositie van de gemeente Landerd zich in de periode 2009-2012 zoals hieronder staat aangegeven. In tegenstelling tot de door de VNG gehanteerde systematiek<sup>46</sup> nemen we bij de schuldpositie wél de voorzieningen voor verliezen en verplichtingen mee.

	2009	2010	2011	2012
Lange schuld	2.868	4.315	813	813
Korte schuld	8.451	3.738	1.476	1.836
Overlopende passiva	1.932	2.032	1.443	1.189
Voorzieningen (verliezen en verplichtingen)	474	708	3.903	2.426
<b>Bruto schuld</b>	<b>13.725</b>	<b>10.793</b>	<b>7.635</b>	<b>6.264</b>

Balanstotaal	50.749	46.063	40.424	39.072
<b>Schuldratio (norm VNG &lt; 80%)</b>	<b>27%</b>	<b>23%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>

Vorderingen	1.500	1.711	1.688	1.369
Liquide middelen	5	556	2.717	439
Kapitaalverstrekking (minus leningen u/g)	3.384	2.565	350	332
Overlopende activa	3.800	2.519	1.614	1.574
<b>Netto schuld</b>	<b>5.036</b>	<b>3.442</b>	<b>1.266</b>	<b>2.550</b>

Baten voor bestemming	34.901	30.758	34.660	27.881
<b>Netto schuld/ exploitatie (norm VNG &lt; 100%)</b>	<b>14%</b>	<b>11%</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>

Onderhanden werk (GreX)	27.517	21.830	17.226	16.325
<b>Als % exploitatie</b>	<b>79%</b>	<b>71%</b>	<b>50%</b>	<b>59%</b>

<sup>46</sup> VNG (2012) *Kengetallen schulden Nederlandse gemeenten op 31 december 2010*, 26 juni 2012. [<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/nieuws/kengetallen-schulden-nederlandse-gemeenten-per-eind-2010>].