

> Eindrapportage ter bespreking met de regiegroep op 25 oktober



Ontwikkelingsagenda en ontwikkelingsstrategie Westervoort

Deze eindrapportage is de afsluiting van deel 1 van het traject. Doel van deel 1 is het opstellen van een ontwikkelagenda en het ontwerp van een ontwikkeltraject waarmee uitvoering moet worden gegeven aan de ontwikkelagenda.

Na vaststelling van deze eindrapportage door de regiegroep kan deel 2 van het traject starten, namelijk het uitvoeren van de ontwikkelagenda door in de praktijk ook daadwerkelijk, onder begeleiding, aan de slag te gaan.

Aan
Gemeente Westervoort

Noordwijk/Vught, 10 oktober 2023

Van
Igno Pröpper en Peter Struik

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

Grondlegger van Opgaven gestuurd werken



Opgaven
gestuurd
werken

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Inhoudsopgave

0	Introductie	1
1	De dynamische ontwikkelagenda	2
1.1	De ontwikkelagenda in hoofdlijnen	2
1.2	Verdieping van de ontwikkelagenda: werkwijzen en vaardigheden	3
1.3	De ontwikkelstrategie en aanpak	6
2	Gewenst gemeenteprofiel	8
3	Gewenst bestuursprofiel	9
4	Huidige bestuurskracht: realiseren opgaven	11
5	Huidige bestuurskracht: invullen van bestuurlijke voorwaarden	13
(A)	Politiek-bestuurlijk leiderschap	14
(B)	Politiek-bestuurlijk samenspel	16
(C)	Samenspel bestuur en samenleving	18
(D)	Regionale samenwerking	20
(E)	Organisatie en professionele werkwijze	21
(F)	Financiën	27

o Introductie

Dynamische ontwikkelagenda

We presenteren hier een eerste voorstel voor een dynamische ontwikkelingsagenda voor de bestuurskracht van gemeente Westervoort. Met een dynamische ontwikkelagenda bedoelen we een ontwikkelagenda die 'regulier' onderdeel wordt van de werkwijze van gemeente Westervoort als 'permanent lerend gemeentebestuur'. Dit betekent ook dat deze ontwikkelingsagenda periodiek/jaarlijks wordt bijgesteld.

Bestuurskrachtontwikkeling: drie sporen

De ontwikkelagenda richt zich op drie sporen die in samenhang moeten worden ontwikkeld:

- 1 **Maatschappelijke opgaven:**
 - > Opgaven die structureel achter blijven bij het gewenste ambitieniveau (of dat dreigen te raken): leren hoe deze opgave voldoende te realiseren.
 - > Het gewenste gemeenteprofiel waar de huidige profilering achter blijft bij de gewenste profilering (of als dat dreigt te gebeuren): leren hoe dit profiel te bewerkstellingen.
 - > Het leren om de maatschappelijke opgaven sneller, beter en/of tegen lagere kosten of inspanning te realiseren.
- 2 **Bestuurlijke voorwaarden:**
 - > Algemene bestuurlijke voorwaarden die onvoldoende zijn of die op een hoog niveau ingevuld moeten zijn om de gestelde maatschappelijke voorwaarden te realiseren.
NB 'algemene bestuurlijke voorwaarden' = van toepassing op alle gemeenten.
 - > Bijzondere bestuurlijke voorwaarden die onvoldoende zijn of die op een hoog niveau ingevuld moeten zijn om de gestelde maatschappelijke voorwaarden te realiseren.
NB 'bijzondere algemene voorwaarden' = voorwaarden die voortvloeien uit het gewenste bestuursprofiel van Westervoort.
 - > Het leren invulling te geven aan de bestuurlijke voorwaarden op een manier waarbij dat aansluit bij wat nodig is in de (ambtelijke) samenwerking met gemeente Duiven.
- 3 **Verdieping: gezamenlijke werkwijzen en persoonlijke vaardigheden**
 - > Van politici en bestuurders: raadsleden en collegeleden.
 - > Van professionals: ambtenaren.
 - > Van 'burgers': bewoners en bedrijven (als deelnemer aan het publieke domein).

Leeswijzer

De ontwikkelagenda : inhoudelijke opgaven en bestuurlijke voorwaarden	Hoofdstuk 1
<i>Deze is opgesteld op basis van de resultaten van het traject tot nu toe:</i>	
Het gewenste gemeenteprofiel	Hoofdstuk 2
Het gewenste bestuursprofiel	Hoofdstuk 3
De huidige bestuurskracht : realiseren van de opgaven	Hoofdstuk 4
De huidige bestuurskracht : invullen van bestuurlijke voorwaarden	Hoofdstuk 5

1 De dynamische ontwikkelagenda

1.1 De ontwikkelagenda in hoofdlijnen

A Welke opgaven vragen om extra bestuurskracht?

Voor de ontwikkelagenda zijn **drie opgaven** geselecteerd om de huidige bestuurskracht te versterken.¹

Drie opgaven om aan te werken in het ontwikkeltraject

- 1 Opgave Wonen
 - Algemene woningbouwopgave
 - Woningbouw Westervoort Noord
- 2 Opgave Verduurzamen
 - Realiseren landelijke doelen 2030 en 2050.
 - Realiseren doelen uit de regionale energiestrategie en de lokale bijdrage aan die doelen.
 - Kleinste maar beste gemeente op het terrein van verduurzaming
- 3 Opgave Sociaal domein
 - Betaalbaar maatschappelijk effectief
 - Fundamentele keuzes maken

B Hoe gaan we deze bestuurskracht versterken?

Werkwijzen en vaardigheden (realiseren van bestuurlijke voorwaarden)

- 1 Het goede gesprek kunnen voeren: samenwerken voor gezamenlijke proceskwaliteit
- 2 Sturen op maatschappelijke effecten
- 3 Het versterken van de politiek sturende rol van de raad
- 4 Integraal werken in dienst van zo veel mogelijk realiseren
- 5 Het benutten van de kracht van samenwerking en participatie
- 6 Het versterken van opdracht geven en opdracht nemen (politiek-bestuurlijk en professioneel)
- 7 Fundament leggen voor een toekomstbestendige gemeenschappelijke werkwijze: Opgaven gestuurd werken, programmeren en organiseren

¹ De nulmeting van de huidige bestuurskracht biedt een onvoldoende scherp beeld van de mate waarin de gemeente de zelf gestelde opgaven weet te realiseren. De opgaven zijn onvoldoende scherp en evalueerbaar geformuleerd (zie de hoofdstuk 4).

1.2 Verdieping van de ontwikkelagenda: werkwijzen en vaardigheden

We werken de ontwikkelpunten uit in cruciale werkwijzen en vaardigheden:

1 Het goede gesprek kunnen voeren: samenwerken voor gezamenlijke proceskwaliteit

- a Verplaatsen in het perspectief van een ander (moeite doen om elkaar te verstaan).
- b Goed luisteren naar elkaar.
- c Voortbouwen op elkaar.
- d Expliciet maken van de gemeenschappelijke noemer.
- e Constructief werken aan een gezamenlijke kwaliteit van werken (in dienst van het algemeen belang).
- f Gezamenlijke reflectie op het gesprek en de samenwerking – als onderdeel van dagelijkse werk. Hiervoor dus ook tijd en aandacht voor inruimen.
- g ...

2 Sturen op het realiseren van maatschappelijke effecten

- a Het gezamenlijk benoemen van de zingevende zaken waarom het te doen is. Het werken vanuit de bedoeling. Een gezamenlijk en hanteerbaar beeld van de doelen van het gemeentebestuur (met eenvoudige en hanteerbare taal).
- b Het opbouwen van een beeld van de opgaven waar de gemeente voor staat, waarbij de huidige situatie systematisch wordt gespiegeld aan de doelen (gewenste situatie). Dit vervolgens kunnen vertalen in een gezamenlijke richtingwijzer. De opgave definiëren in termen van wat er nodig is om van de huidige naar de gewenste situatie te komen.
- c Een helder en gezamenlijk onderscheid kunnen maken tussen: inhoudelijke resultaten, resultaten samenwerking en procesresultaten.
- d Het evalueerbaar formuleren van het beleid (de beleidsdoelen en de mijlpalen hiernaar toe).
- e Het opbouwen van een goede informatiepositie over voortgang en inhoudelijke resultaten. De opgave en het realiseren van de opgave stuurt de informatievoorziening.
- f Het kunnen opstellen van mogelijke ambitieniveaus voor de diverse opgaven (inclusief een beeld van de daarmee gemoeide kosten/ inzet). Het daarmee bieden van politiek-bestuurlijke keuzeruimte waarop de raad en het college kunnen sturen.
- g ...

3 Het versterken van de politiek sturende rol van de raad

- a Het versterken van politieke visievorming door de raad: voorbij wenselijke gemeenschappen naar het kunnen maken van benodigde fundamentele keuzes.
- b Het als raad zelf kunnen inventariseren van politieke keuzevraagstukken (in de beeldvormingsfase, waarbij oordeelsvorming en besluitvorming wordt opgeschort en dit voor een later moment goed wordt voorbereid.
- c Het college (met steun van de ambtelijke organisatie) maakt de politieke keuzeruimte van de raad zichtbaar: de voorstellen aan de raad bevatten expliciete politieke keuzevraagstukken, relevante en uitvoerbare keuzemogelijkheden (alternatieven) en de consequenties van deze alternatieven.
- d De raad is in staat op basis van een goed inhoudelijk debat en op democratische wijze tot besluitvorming te komen over de voorliggende politieke keuzevraagstukken. De raad is in staat tot een zorgvuldige politieke afweging van belangen te komen. De agendering, de werkwijze en de werkvorm van de raads- en/of commissievergadering ondersteunen dit.
- e De raadsleden zijn in staat adequate publieke verantwoording af te leggen voor de gemaakte politieke keuzes, of voor hun politieke standpunten en kunnen de politiek sturende rol verbinden met de volksvertegenwoordigende rol.
- f De raadsleden zijn in staat de politiek sturende rol een goed vervolg te geven in de controlerende rol, waarbij de genomen politieke besluiten een helder handvat bieden voor evaluatie en toezicht.
- g ..

4 Integraal werken in dienst van zo veel mogelijk realiseren

- a Eenvoud en samenhang aanbrengen.
 - Het kunnen onderscheiden tussen algemene beleidsopgaven om te richten en concrete opgaven om aan te werken.
 - Het met elkaar kunnen opstellen van een algemene richtingwijzer om op te sturen (zie ook onder ontwikkelpunten 2a en 2b).
 - Samenhang vangen in concrete opgaven om aan te werken. Deze concrete opgaven zodanig samenstellen dat er een sterke samenhang is binnen een opgave en een lichte samenhang tussen opgaven.
- b Zwaartepunt leggen op realisatie in de frontlijn via concrete opgaven om aan te werken ((gebiedsgericht en/of persoons/groepsgericht opgave. Op basis van inhoudelijke analyse van samenhang een passende en organiseerbare aanpak kunnen kiezen waarbij een concrete opgave aan meerdere doelen/algemene beleidsopgaven kan bijdragen. Dit betekent ook afzien van de 'reflex' van uitvoering via sectorale uitvoeringsprogramma's.
- c Het kunnen organiseren van overzicht over de totale werkvoorraad waarbij de inzet aan mensen en middelen tot optimale realisatie leidt (en geen versplinterde aandacht met half werk).

- d Een integrale aanpak in dienst kunnen stellen van optimale realisatie (in plaats van verbinden om het verbinden en veel praten en weinig doen).
- e ..

5 Het benutten van de kracht van samenwerking en participatie

- a Het met elkaar hebben van een goed beeld van de mate waarin de gemeente afhankelijk is van anderen. Het gaat dan om afhankelijkheid van de samenwerking met anderen om de eigen gemeentelijke doelen te kunnen behalen. Dit betekent dat de gemeente in staat is om dit zichtbaar te maken voor de belangrijkste doelen:
 - Wat is het aandeel van de gemeente in de realisatie van het doel?
 - Wat is het benodigde aandeel van andere partijen? Wat is nodig aan inzet van andere partijen (bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, en andere overheden)?
- b De eigen processen en de interne organisatie in dienst kunnen stellen van de benodigde samenwerking met 'externen'.
 - Een open houding, ruimte kunnen geven en middelen kunnen inzetten om zodoende snel en goed te kunnen aansluiten bij (nuttige) maatschappelijke initiatieven.
 - Het kunnen verbinden van eigen doelen en opgaven met die van anderen: samenwerken, in plaats van alleen steun of medewerking mobiliseren.
 - Eigen procedures kunnen versnellen als de samenwerking daarom vraagt (in dienst van het realisatie van de gestelde doelen).
- c Het opbouwen en kunnen onderhouden van een duurzaam netwerk van samenwerking met bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, en andere overheden:
 - Het kunnen bieden van continuïteit – ook over de vierjaargrens van een bestuursperiode en ook ingeval van personele wisselingen.
 - Samenwerking wordt gezien als een belangrijk procesresultaat om telkens weer actief tot stand te brengen. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren zijn in staat om hiervoor voldoende tijd en aandacht aan te besteden.
- d Plannen maken en het organiseren van realisatiekracht gaat hand in hand. Participatie is niet alleen gericht op mensen betrekken en wensen inventariseren, maar ook op het organiseren van participatie in de vorm van bijdragen aan de realisatie van opgaven.
- e Het goed in staat zijn om maatschappelijke partners (bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) te faciliteren in een onderling proces van belangenafweging (politiek op straat). Het gezaghebbend kunnen 'claimen' dat bepaalde belangenafweging bemoeienis en besluitvorming vanuit de raad vraagt (politiek in de raad). Zie ook ontwikkelpunt 3.
- f

6 Het versterken van opdracht geven en opdracht nemen (politiek-bestuurlijk en professioneel)

- a Leidend voor de politiek-bestuurlijke opdrachtverlening zijn de vastgestelde beleidskaders en expliciet bepaalde prioriteiten. Deze vormen een gemeenschappelijk kader (vanuit de raad en het collegiale bestuur).

- b Raad, college en organisatie zijn in staat om met elkaar te bepalen welke opdrachtverlening (in afwijking hiervan) past om in te spelen op actuele ontwikkelingen en welke opdrachten voortvloeien uit de waan van de dag. Het lukt om gezamenlijk te bepalen of en op welke wijze de opdracht uitvoerbaar is en hoe deze zich verhoudt tot andere opdrachten.

Er is een dan een helder en gezamenlijk beeld: 'aanvullende' opdrachtverlening gaat niet ten koste van andere opdrachten, en als dat wél zo is dan wordt er een expliciete keuze gemaakt waarop wordt geminderd om de aanvullende opdracht mogelijk te maken.

- c Het goed om kunnen gaan met de vier uitdagingen van een ambtelijke fusieorganisatie
- 1 De kwaliteit van opdrachtnemen (-en geven) is dusdanig dat de organisatie in staat is voor meerdere bestuurlijke opdrachtgevers te werken.
 - 2 Een balans tussen harmonisatie en bedrijfsmatig verantwoord maatwerk.
 - 3 Goed om kunnen gaan met 'verdeelvraagstukken': is de verdeling van tijd, aandacht en middelen over de bestuurlijke opdrachtgevers voor alle betrokken partijen 'fair'.
 - 4 Het in voldoende mate kunnen werken op basis van vertrouwen – waarbij dit ook mede mogelijk wordt gemaakt door een passende administratieve organisatie.

7 Fundament leggen voor een toekomstbestendige gemeenschappelijke werkwijze: Opgaven gestuurd werken, programmeren en organiseren

Werken volgens drie algemene principes:

- a Focussen op het realiseren van opgaven
- b Bouwen en samenwerken
- c Vereenvoudigen en gemeenschappelijk maken

Deze principes zijn om te beginnen bedoeld om op basis van gezond verstand toe te passen. Elk principe is uitgewerkt aan een reeks essentiële werkwijzen. Zie ook: Igno Pröpper, Opgaven gestuurd werken, 2023.

1.3 De ontwikkelstrategie en aanpak

Uitgangspunten

Uit het voorgaande blijkt dat er veel te ontwikkelen valt. Dat kan overkomen als een berg waar al van tevoren het gevoel kan ontstaan dat deze berg te hoog is. Het is dus zaak om het behapbaar te maken en ook snel eerste resultaten zichtbaar te maken. Dat laatste is belangrijk om voortdurend motivatie op te brengen en energie te ontfemen om de berg aan te kunnen. Belangrijke uitgangspunten voor een ontwikkeltraject zijn dan ook:

- Een goede basis en fundament leggen
- Snel en tussentijds zichtbare resultaten boeken.
- Aansluiten op lopende ontwikkelagenda's en deze versnellen.
- Middelen, tijd en ruimte hebben om eraan te werken.

De aanpak richt zich op drie sporen om parallel maar in voortdurende samenhang te doorlopen:

- 1 **De opgaven:** leren en werken aan opgaven gaan hand in hand.
- 2 **De samenwerking:** het goede gesprek kunnen voeren, met elkaar samen bouwen, rol- en taakverdeling, samenspel opdrachtgever en opdrachtnemer, etc.
- 3 **De persoonlijke ontwikkeling:** persoonlijke vaardigheden op basis van een persoonlijke ontwikkelagenda die aansluit op spoor 1 en 2 en individuele coaching om de aansluiting ook permanent te onderhouden.

Aanpak en fasering

- Per opgave formeren we drie groepen, bestaande uit : woordvoerders raad, portefeuillehouder(s) en ambtenaren.
- Het ontwikkelingstraject wordt vormgegeven via een aantal 'spurts' (zie onderstaande overzicht). Een spurt beslaat een periode van 3 tot 4 maanden om aan het ontwikkeltraject te werken. Elke spurt is gericht op een of meer mijlpalen (tussentijdse resultaten).
- Per spurt organiseren we voor de drie opgaven – groepen een aantal trainingsbijeenkomsten en elke spurt ronden we af met een plenaire werkconferentie. In elke spurt staan twee punten uit de ontwikkelagenda centraal (met oog voor de andere punten) en met telkens 'fundering' op basis van het zevende ontwikkelpunt (Opgaven gestuurd werken, programmeren en organiseren).
- Het regieteam stuurt het gehele ontwikkelingstraject aan. Na elke spurt is er een moment om te evalueren en bij te sturen.

Spurt 1	1	Het goede gesprek kunnen voeren: samenwerken voor gezamenlijke proceskwaliteit
	2	Sturen op maatschappelijke effecten
Spurt 2	3	Het versterken van de politiek sturende rol van de raad
	4	Integraal werken in dienst van zo veel mogelijk realiseren
Spurt 3	5	Het benutten van de kracht van samenwerking en participatie
	6	Het versterken van opdracht geven en opdracht nemen (politiek-bestuurlijk en professioneel)

2 Gewenst gemeenteprofiel

Uit de Omgevingsvisie van de gemeente is het gewenste gemeenteprofiel gedestilleerd dat verder is besproken in de werkateliers die als eerste stappen in dit traject zijn georganiseerd voor de raad en het college. Doel van de werkateliers was om de maatschappelijke opgaven te adresseren die moeten worden gerealiseerd om het gemeenteprofiel ook waar te kunnen maken. In de onderstaande tabel vatten we dit samen.

Bestuurskracht: realiseren van opgaven Wat zien we als we succesvol zijn?	
Gewenste gemeenteprofiel	Maatschappelijke opgaven
• Dorps karakter met veel groen in de openbare ruimte, buitengebieden met een hoge natuurwaarde en zichtbare rijke geschiedenis (erfgoed). • Schone, veilige en gezonde leef- en werkomgeving. • Een aantrekkelijke leefomgeving die door inwoners en bedrijven hoog gewaardeerd wordt. • Een vitale, sterk onderling verbonden, sociale gemeenschap. • Uitstekende voorzieningen met een sterke lokale functie voor werkgelegenheid. • Optimaal bereikbaar door de uitgebreide en veelzijdige infrastructuur. <i>Bron: richtinggevende waarden uit de Omgevingsvisie.</i>	• Ruimtelijke ontwikkelingen met behoudt van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. • Een dorp dat klimaatbestendig is en in 2050 energieneutraal. • Een levensvatbare natuur en productieve landbouw. • Een circulaire economie als sterk onderdeel van de regionale economie. • Bereikbaar houden van voorzieningen en zorg. • Het verenigingsleven vitaal houden. <i>Bron: toekomstperspectief uit de Omgevingsvisie.</i>

3 Gewenst bestuursprofiel

In een van de eerste stappen van het traject zijn werkateliers georganiseerd voor de raad en het college met als doel om het gewenste bestuursprofiel te formuleren en ontwikkelpunten te adresseren om dat profiel ook waar te kunnen maken. In de onderstaande tabel vatten we dit samen.

Gewenste Bestuursprofiel	Ontwikkelpunten voor werkwijzen en vaardigheden.
Zelfstandig • Zelfstandige gemeente • We nemen zelf beslissingen • We zijn samen redzaam door samenwerking (lokaal en regionaal)	WAT MOETEN WE KUNNEN? • Bestuurskracht over de hele linie versterken. • Organiseren lokale realisatiekracht via participatie: naast deelnemen juist ook bijdragen aan. • Goed inspelen op lokale initiatieven vanuit bewoners en bedrijven WAAR MOETEN WE DAN GOED IN WORDEN? • In staat zijn tot zelfreflectie en op een constructieve wijze geven van feedback aan anderen. Regelmatig het goede gesprek met elkaar kunnen voeren. Dit geldt voor de raad, het college en ambtelijke leiding. • In staat zijn om vitale en duurzame relaties op te bouwen met inwoners en bedrijven uit de lokale samenleving. • In staat zijn om anderen te mobiliseren om een bijdrage te leveren.
Kleinschalig en dichtbij • We kennen elkaar en we zijn er voor elkaar • We zijn toegankelijk en bereikbaar • We sturen vanuit nabijheid en we weten goed wat er leeft in de samenleving	WAT MOETEN WE KUNNEN? • Resultaten realiseren via de frontlijn – zowel bestuur als organisatie is leidend. • Kracht van kleinschaligheid ontdekken en benutten. WAAR MOETEN WE DAN GOED IN WORDEN? • Toegankelijk en bereikbaar zijn. • Gesprek kunnen voeren met verschillende doelgroepen uit de samenleving. Daar op een natuurlijke wijze op kunnen aansluiten en tegelijkertijd de eigen rol en verantwoordelijkheid voor het voetlicht te brengen.
Goede en betrouwbare Samenwerkingspartner • Open en goed geïnformeerd • Betrouwbaar en duidelijk • Gericht op het bundelen van krachten • Gecommitteerd	WAT MOETEN WE KUNNEN? • Intern samenspel in dienst stellen van samenwerking met partners in de samenleving en de regio. WAAR MOETEN WE DAN GOED IN WORDEN? • Het eigen doel en belang voor het voetlicht te brengen zonder het doel en belang van de ander uit het oog te verliezen. • Kunnen geven en kunnen nemen. • Afspraken zelf nakomen en als dat niet lukt op een open en constructieve wijze bespreekbaar maken. • Helpen en ondersteunen, ook als het even tegenzit. • Ook afscheid durven nemen als dat nodig is.

Dienend met daadkracht

- We zijn dienend aan de samenleving
- Dit is leidend voor de wijze van besturen en politiek bedrijven
- We maken keuzes in dienst van het algemeen belang met zorg voor komende generaties
- We zijn daadkrachtig en dralen niet als het politiek/ maatschappelijk lastig wordt
- We laten dat zien met resultaten op korte termijn en concrete stappen voor de langere termijn.

WAT MOETEN WE KUNNEN?

- Zie de tabel hieronder over de rollen van het bestuur.

WAAR MOETEN WE DAN GOED IN WORDEN?

- Zie de tabel hieronder over de rollen van het bestuur.

Vanuit visie

- Met oog voor het grotere geheel en de langere termijn
- Sturen met zicht op samenhang

WAT MOETEN WE KUNNEN?

- Ontwikkelen van doelen en plannen voor de lange termijn voor Westervoort als geheel.
- Strategische keuzes kunnen maken en daartoe een passend bestuurlijk proces in te richten. Strategische vraagstukken typeren zich onder andere door:
 - > Niet routinematige besluitvorming;
 - > Lange termijn scope;
 - > Substantiële impact op de samenleving, bestuur en organisatie en middelen.

WAAR MOETEN WE DAN GOED IN WORDEN?

- Strategisch inzicht: in krachtenvelden en eigen positie;
- Omgevingsbewustzijn;
- Gevoel voor maatschappelijke ontwikkelingen en trends;
- Hoog abstractieniveau;
- Analytisch vermogen en in staat zijn om veel en verscheidenheid van informatie in samenhang te brengen;
- Open mind: waar kunnen nemen zonder oordeelsvorming vanuit eigen wereldbeeld, waarden, normen en ervaringen.

4

Huidige bestuurskracht: realiseren opgaven

Bestuurskracht valt af te meten aan twee zaken: ten eerste het realiseren van de gestelde opgaven en ten tweede het invullen van bestuurlijke voorwaarden om dit mogelijk te maken. Zie ook de handreiking Bestuurskrachtonderzoek.

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin het gemeentebestuur de maatschappelijke opgaven weet te realiseren.

Conclusie

Wat betreft het realiseren van de gestelde opgaven is geen goed beeld van de bestuurskracht.

- > Er zijn onvoldoende heldere doelen geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten. Er is ook geen goed beeld van het ambitieniveau waarop deze doelen moeten worden gerealiseerd.
- > Er is geen goed beeld van de opgave: wat valt er te overbruggen van huidige naar gewenste situatie?
- > Er zijn onvoldoende evalueerbare doelen: hoe stellen we vast en met behulp van welke evaluatiecriteria stellen we vast of we de doelen wel of niet behalen?
- > De informatie(positie) is onvoldoende om vast te stellen of de doelen zijn gehaald/ de opgaven zijn gerealiseerd.
- > Er is geen gemeenschappelijk beeld over het realiseren van de gestelde opgaven. Het gaat dan om het beeld van wat de opgaven zijn en het beeld van de realisatie van deze opgaven.

De jaarstukken in het kader van Planning en Control geven geen eenduidig en scherp beeld in hoeverre Westervoort haar opgaven weet te realiseren.

Uit een korte nulmeting onder portefeuillehouders en raadsleden blijkt er ook een diffuus beeld te bestaan over de mate waarin verschillende opgaven worden gerealiseerd, zie onderstaande tabellen. Extremere voorbeelden zijn de opgaven rondom 'groen', 'sport' en 'wegen':

- > Sommige respondenten geven aan dat Westervoort op het terrein van groen zeer slecht scoort (--), andere respondenten scoren een voldoende (+).
- > Sommige respondenten geven aan dat Westervoort op het terrein van sport onvoldoende scoort (-), andere respondenten geven aan dat Westervoort juist goed scoort (++)

Zie tabel 4.1 hierna.

			--	-	+/-	+	++
Programma 1 Bestuur	Veiligheidsklimaat					← X →	
	Gemeentelijke dienstverlening				← X →		
	Wettelijke taken Bestuur				← X →		
Programma 2 Maatschappij	Basisvoorzieningen	Gezondheidszorg				← X →	
		Onderwijs en educatie			← X →		
		Sport		← X →			
		Bibliotheek		← X →			
		Cultuur		← X →			
		Recreatie		← X →			
	Decentralisaties	Jeugdzorg		← X →			
		Wmo			← X →		
		Participatie		← X →			

			--	-	+/-	+	++
Programma 3 Omgeving	Wonen			← X →			
	Economie				← X →		
	Openbare Ruimte	wegen			← X →		
		groen	← X →				
		riolering en kunstwerken			← X →		
	Duurzaamheid			← X →			
	Mobiliteit				← X →		
	Natuur en Milieu			← X →			
	Wettelijke taken				← X →		

Tabel 4.1: de bandbreedte aan beoordeling van de mate waarin de door gemeente Westervoort gestelde opgaven zijn gerealiseerd (bron: zelfevaluatie bestuurskracht door raadsfracties en college)

5

Huidige bestuurskracht: invullen van bestuurlijke voorwaarden

Samenvatting

In verschillende werkateliers is gekeken naar welke bestuurlijke voorwaarden nog moeten worden versterkt om de bestuurskracht van de gemeente op voldoende niveau te brengen. We vatten hier de belangrijkste punten samen.

- A **Politiek-bestuurlijk leiderschap:** de strategische visie is er nog onvoldoende. De te realiseren opgaven zijn onvoldoende scherp in beeld op basis van heldere evaluatiecriteria. Raadsleden en collegeleden hebben hierover ieder hun eigen beelden en deze verschillen sterk.
- B **Politiek-bestuurlijk samenspel:** het gaat hier om het samenspel tussen raad en college en over het samenspel tussen raad/college en ambtelijke organisatie.
 - > De raad komt nog onvoldoende in stelling op de politiek sturende rol aan de hand van politieke keuzevraagstukken.
 - > Het samenspel tussen raad/college en ambtelijke organisatie vraagt om een sterke verbetering. De intenties en de inzet over en weer zijn goed. Op cruciale punten blijven zaken onuitgesproken of zonder passend vervolg als deze wel uitgesproken worden. Het gaat dan over en weer helder te krijgen van (a) de "fundamentele uitdagingen van het werken met een ambtelijke fusieorganisatie" en het vervolgens samen organiseren van een goede en werkbare praktijk en (b) Het helder krijgen van het gat tussen willen en kunnen en hoe dit te overbruggen.
- C **Samenspel Bestuur en Samenleving:** Mede in het licht van de wens om op kleine schaal zelfstandig te blijven, is het versterken van de bestuurskracht op basis van de samenwerkingskracht met partijen in de samenleving cruciaal. Dit vraagt om het organiseren en benutten van doekracht uit de samenleving.
- D **Regionale samenwerking:** Westervoort heeft voor zichzelf en de samenwerkingspartners onvoldoende duidelijk welke bijdrage Westervoort wil en kan leveren aan de samenwerking.
- E **Organisatie en professionele werkwijze:** er is onvoldoende geïnvesteerd in een professionele vormgeving van de ambtelijke fusie-organisatie om de uitdagingen waarvoor deze organisatie staat goed aan te kunnen. Tegelijkertijd zijn deze ook steeds groter geworden. In het algemeen gaan gemeenten gebukt onder steeds meer opgaven en wettelijke taken waarvoor de traditionele 'sectorale organisatie' niet meer geschikt is: op heel veel plekken versplinterd werken – ook met heel veel inzet - brengt niet meer de gewenste resultaten en bestuurskracht.
- F **Financiën:** in 2021 was de financiële positie van de gemeente zwaar onvoldoende. De gemeente heeft hiertoe in 2021 een herstelplan vastgesteld. Met de uitvoering van dat herstelplan, en de instelling van reserves om risico's op te vangen, wil de gemeente voldoen aan de normen voor gezond financieel beheer.

(A) Politiek-bestuurlijk leiderschap

(A1) Besturen vanuit een strategische visie	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
- De strategische visie omvat een helder beeld van de te realiseren maatschappelijke opgaven, inclusief concrete evaluatiecriteria om de realisatie van deze opgaven vast te stellen. - Er is een vastgesteld beleidskader voor de lange termijn (verder dan tien jaar). - De strategische visie werkt in de praktijk als ijkpunt voor nieuw beleid en initiatieven. - Deze strategische visie is voldoende uitgedragen naar en bekend in de samenleving (en de organisatie). - De strategische visie biedt een voorspelbaar vertrekpunt voor partijen in de samenleving (om op hun beurt te investeren en bij te dragen aan de publieke zaak).		Toelichting Deze strategische visie is er nog onvoldoende. is er onvoldoende. De te realiseren opgaven zijn onvoldoende scherp in beeld op basis van heldere evaluatiecriteria. Raadsleden en collegeleden hebben hierover ieder hun eigen beelden en deze verschillen sterk. Raadsleden en collegeleden hebben al enige jaren de ambitie om meer te sturen op maatschappelijke effecten. Dit is nog niet gelukt. Er is onvoldoende sturing op waar het te doen is: de zingevende resultaten. Strategische keuzes vertaald in realiseerbare ambities – mede in relatie tot de beschikbare middelen, menskracht en samenwerkingskracht zijn er nog onvoldoende. In plaats daarvan is er een 'stapeling' aan algemeen en globaal geformuleerde beleidswensen in combinatie met de inzet op kostenbeheersing/ bezuinigingen. Illustratieve citaten bronmateriaal 'Westervoort is financieel gedreven. Dit maakt dat een fundamenteel debat over de keuzes die gemaakt moeten worden niet van de grond komt' (ambtelijk sleutelpersoon'. 'De sturing vanuit het bestuur is reactief en nog weinig van langetermijnvisie en strategie' Bron: BMC rapport.

(A2) Politieke knopen doorhakken	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
- Politieke keuzevraagstukken worden expliciet gemaakt en bewust afgewogen. - Duidelijke prioriteitsstelling op basis van 'ex ante' te verwachten realiseerbaar maatschappelijk rendement. Dit betekent ook: > Voldoende middelen om de gestelde opgaven op het gewenste ambitieniveau te realiseren. > Een hanteerbaar aantal onderwerpen goed oppakken in plaats van te veel onderwerpen half oppakken. - Lastige maar noodzakelijke keuzes worden gemaakt en niet vooruitgeschoven. Dus geen symbolisch beleid door moeilijke keuzen uit de weg te gaan, of schijnbeleid dat op voorhand niet effectief is.		Toelichting Besluitvorming vindt onvoldoende plaats op basis van heldere politiek-bestuurlijke keuzevraagstukken, inclusief alternatieven. Illustratieve citaten bronmateriaal 'Raad en college erkennen niet dat 1Stroom enkel is toegerust om basistaken op het basisniveau te realiseren. Realiteitszin ontbreekt'. Bron: werkatelier directie/MT. 'Duidelijke keuzes durven maken, nu worden keuzes gemaakt waaraan iedereen een eigen invulling aan kan geven'. Bron: P+P werkatelier raad en P+P werkatelier college. 'Raad en college benoemen het ambitieniveau per opgave niet en maken dat niet scherp en concreet waardoor geen heldere keuzes worden gemaakt waarbij ambitieniveaus worden gekoppeld aan beschikbare (financiële) middelen'. 'Er zit keer op keer een groot gat tussen willen en kunnen'. Bron: werkatelier directie/MT.

(A3) Eenheid en continuïteit van leiderschap	Score	Onbepaald /Nu niet uitlichten qua aandacht
• Het bestuur treedt als een eenheid naar buiten (raad, college en ambtelijke organisatie) conform de gemaakte politiek-bestuurlijke keuzes. • Toezeggingen en gewekte verwachtingen worden vanuit gehele bestuur gedragen en kunnen worden waargemaakt. • Binnen het college is sprake van collegiaal bestuur. • Het gemeentebestuur volgt een voldoende stabiele koers > Voldoende continuïteit en voorspelbaarheid voor samenleving en partners. > Voldoende duurzaamheid van inzet zodat beleidsinspanningen ook tot resultaten kunnen leiden. Beleidswijzigingen zijn mogelijk maar niet zo snel achter elkaar dat inspanningen voortdurend teniet worden gedaan.		Toelichting Hier zien we vooralsnog geen bijzonderheden die maken dat dit punt nu hoog op de ontwikkelagenda moet komen te staan. Illustratieve citaten bronmateriaal • Geen.
(A4) Krachtige en capabele bestuurders	Score	Onbepaald /Nu niet uitlichten qua aandacht
• Bestuurders hebben persoonlijke invloed op basis van visie, overtuigings- en overredingskracht, en of aanzien en vertrouwen die zij hebben. • Bestuurders zijn actief en daadkrachtig. • Bestuurders zijn capabel en vaardig, ze weten heel goed waar het maatschappelijk, bestuurlijk en politiek om gaat. Ze kennen het dossier, maar weten ook wat er bij een ieder leeft. • Bestuurders zijn diplomatiek en zijn in staat op een goede manier belangen te bundelen, te bemiddelen of politiek te laten beslechten. • Bestuurders kunnen koers organiseren en koers houden, ook bij belangentegenstellingen en maatschappelijke en politieke verschillen van inzicht.		Toelichting Hier zien we vooralsnog geen bijzonderheden die maken dat dit punt nu hoog op de ontwikkelagenda moet komen te staan. Illustratieve citaten bronmateriaal • Geen.

(B) Politiek-bestuurlijk samenspel

(B1) Adequaat samenspel tussen de raad en het college	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• De raad en het college werken vanuit een duidelijke taakverdeling samen (met 'politieke relevantie' als grondslag hiervoor). Zij brengen elkaar in stelling in dienst van het gezamenlijke resultaat: het realiseren van maatschappelijke opgaven. • Er is goede samenwerking voor gezamenlijke proceskwaliteit – met behoud van gezonde politieke strijd over politiek inhoudelijke verschillen die ertoe doen. • Er is sprake van een heldere rolverdeling in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap (inclusief de politiek-bestuurlijke informatievoorziening en actieve informatieplicht). • De raad en het college hebben een gemeenschappelijk beeld van wat de ruimte voor het college is (gegeven de politieke sturing en kaders vanuit de raad). • Dossiers worden op een efficiënte wijze en in de juiste volgorde opgepakt. Bij politiek (zeer) relevante onderwerpen is de raad vroegtijdig in beeld voor het slaan van de piketpalen. • Het college ondersteunt de raad bij het nemen van uitvoerbare besluiten.		Toelichting De raad komt nog onvoldoende in stelling op de politiek sturende rol aan de hand van politieke keuzevraagstukken. De dominante grondslagen voor taakverdeling tussen raad en college zijn 'beleid versus uitvoering' en 'hoofdlijnen en details'. Dit leidt er in de praktijk toe dat de aandacht van de raad wordt afgeleid (in plaats van toegeleid naar de politiek sturende, de volksvertegenwoordigende en de controlerende rol). Een ontwikkelpunt is ook het samenwerken voor een gezamenlijke proceskwaliteit (binnen de raad en tussen raad en college). De basishouding, de onderlinge verhoudingen en de omgangsvormen bieden hiervoor een goede basis. Illustratieve citaten bronmateriaal • 'Rolinvulling en rolvastheid moet duidelijker. Waar bemoeit de raad zich wel en waar niet mee?' Bron: P+P werkatelier raad. • 'Rolvastheid helderder naar elkaar benoemen en onszelf daarop ook regelmatig bevragen'. P+P werkatelier college. • 'Het bestuurlijk samenspel in de gemeente is nog niet optimaal'. Bron: BMC rapport.

(B2) Adequaaf samenspel tussen college/raad en ambtelijke organisatie	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• De ambtelijke organisatie ondersteunt het college en de raad vanuit een integrale werkwijze zonder bureaupolitiek. • De organisatie is bereid en in staat het college en de raad te ondersteunen met politieke keuzevraagstukken. • De ambtelijke organisatie ondersteunt het college bij het maken van uitvoerbare besluiten/voorstellen aan de raad. • De ambtelijke organisatie is in staat op gezaghebbende wijze onuitvoerbare opdrachten terug te leggen bij het gemeentebestuur (en voorkomt daarmee een poule aan onuitvoerbaar beleid). • De ambtelijke organisatie fungeert als antennefunctie voor het bestuur en informeert het bestuur over belangrijke opgaven en urgente ontwikkelingen in de samenleving. • Het college en de ambtelijke organisatie hebben een gemeenschappelijk beeld van de ruimte voor de ambtelijke organisatie, gegeven politieke opdrachten en doorvertaling van het college richting organisatie.		Toelichting Dit samenspel vraagt om een sterke verbetering. De intenties en de inzet over en weer zijn goed. Op cruciale punten blijven zaken onuitgesproken of zonder passend vervolg als deze wel uitgesproken worden. Het gaat dan over en weer helder te krijgen van de “fundamentele uitdagingen van het werken met een ambtelijke fusieorganisatie” en het vervolgens samen organiseren van een goede en werkbare praktijk. Zie ook onder bestuurlijke voorwaarde E4. Het gaat daarnaast om punten die ook voor een enkelvoudige gemeentelijke organisatie van belang zijn, in het bijzonder - Het mogelijk maken van collegiaal bestuur en samenhangende integrale aanpak. - Het scherp voorleggen van bestuurlijke en politieke keuzevraagstukken met een goed beeld van de consequenties van alternatieven. - Goed bestuurlijk en goed ambtelijk opdrachtgeverschap – met een bestuurlijk klimaat en een professionele organisatie waarbij de ambtelijke organisatie onuitvoerbare opdrachten gezaghebbend kan terugleggen (op basis van vertrouwen en goede bedrijfsvoering). Illustratieve citaten bronmateriaal • ‘Raad en college erkennen niet dat 1Stroom enkel is toegerust om basistaken op het basisniveau te realiseren. Realiteitszin ontbreekt’. Bron: werkatelier directie/MT. • ‘Het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten aanzien van 1Stroom is onvoldoende ontwikkeld en kwetsbaar’ Bron: BMC rapport. • ‘Het bestuur staat op te veel afstand van de organisatie. Het bestuur en organisatie versterken elkaar nog onvoldoende’. Bron: BMC rapport.

(C) Samenspel bestuur en samenleving

(C1) Het gemeentebestuur biedt richting samenleving een goede invulling van diverse overheidsrollen en weet deze rollen goed te verbinden.	Score	Belangrijk ontwikkelpunt
Politiek sturend bestuur Politiek-bestuurlijk leiderschap, hoeder van het algemeen belang en van een goede democratie. Samenwerkend bestuur Goede samenwerkingspartner (in dienst van het realiseren van de gestelde opgaven). Faciliterend bestuur Ondersteunen en meehelpen bij initiatieven in de samenleving (zonder over te nemen). Handhavend bestuur Hoeder van de rechtsstaat. Zelf ook het goede voorbeeld geven door rechtmatig te handelen. Responsief en dienstverlenend bestuur Goed weten wat er speelt en hoe hierop in te spelen: via vraaggerichte dienstverlening óf via bredere belangenafweging (politiek sturend bestuur).		Toelichting Het gaat dan in het bijzonder samenwerking met de samenleving goed gepaard kan gaan met een politiek sturende rol van de overheid. Goed luisteren naar samenwerkingspartners en participanten betekent niet altijd dat iedereen zijn zin kan krijgen. De uitdaging is om de samenleving deelgenoot te laten zijn van de noodzakelijke belangenafwegingen. Illustratieve citaten bronmateriaal • 'Participatie schept bij inwoners andere verwachtingen dan de uitspraken van de gemeente over wat men mag verwachten'. Bron: P+P BKO nulmeting.

(C2) Interactie en samenwerking dragen bij aan het realiseren van de gestelde opgaven	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• Inwoners, bedrijven en organisaties weten het bestuur snel, gemakkelijk en goed te vinden: er zijn korte lijnen. • Het bestuur werkt relatiegericht en 'beschikt' over een groot, sterk, coöperatief en snel toegankelijk netwerk dat 'ingezet' kan worden voor het realiseren van gezamenlijke maatschappelijke opgaven. • De interactie en samenwerking met bewoners, bedrijven en organisaties staan in dienst van het realiseren van de maatschappelijke opgaven. • Er is sprake van effectief krachten bundelen: het bestuur weet maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke realisatiekracht goed te verbinden aan maatschappelijke opgaven. • Samenspel met de samenleving is goed aangesloten bij het bestuurlijke proces en de gestelde politiek-bestuurlijke kaders.		Toelichting Mede in het licht van de wens om op kleine schaal zelfstandig te blijven, is het versterken van de bestuurskracht op basis van de samenwerkingskracht met partijen in de samenleving cruciaal. Dit vraagt om het organiseren en benutten van doekracht uit de samenleving. Illustratieve citaten bronmateriaal • 'Er wordt afstand ervaren tussen bestuur en samenleving' Bron: BMC rapport. • 'Inwoners beter betrekken bij vraagstukken, Er zit veel meer kennis en kunde in de samenleving waar de gemeente gebruik van kan maken'. Bron: P+P BKO nulmeting. • 'We zien in toenemende mate dat inwoners, ondanks goed verwachtingenmanagement, er alles aan doen om uitvoering van besluiten tegen te houden'. Bron: P+P BKO nulmeting. • 'Goed kunnen uitleggen welke keuzes zijn gemaakt en waarom'. Bron: P+P werkatelier raad. • 'Meer verbinding met de raad is nodig, hoe dit te organiseren?' 'Afstandelijke interactie tussen sprekers en de raad'. Bron: P+P werkatelier raad en P+P werkatelier college.

(C3) Organiseren van een transparant en professioneel proces	Score	Onbepaald /Nu niet uitlichten qua aandacht
• Basiscommunicatie is op orde: goed luisteren en elkaar verstaan; tijdig en passend reageren op elkaar; heldere en begrijpelijke communicatie. • Voor iedereen die het aangaat is er openheid en een helder beeld over de inhoud (inhoudelijke inzet en inhoudelijke kaders randvoorwaarden), de betrokken actoren, de rolverdeling en de processtappen rond een concrete opgave • Dit proces is op een actuele, gemakkelijke en gebruiksvriendelijke manier ontsloten.	Toelichting Hier zien we vooralsnog geen bijzonderheden die maken dat dit punt nu hoog op de ontwikkelagenda moet komen te staan. Illustratieve citaten bronmateriaal	

(C4) Goede invulling burgerschap met actieve bijdrage aan de publieke zaak	Score	Belangrijk ontwikkelpunt
• Grote betrokkenheid: deelnemen én bijdragen aan maatschappelijke opgaven. Er is een sterke 'community' aan inwoners, bedrijven en organisaties die zich inzetten voor de publieke zaak. • Bijdragen aan/ steun verlenen aan processen waarin een belangenafweging plaats vindt, of plaats moet vinden.	Toelichting Er zijn verschillende beelden tussen raad/college en ambtelijke organisatie over de sociale cohesie binnen de lokale samenleving. Belangrijk ontwikkelpunt is de wijze waarop de kracht van de samenleving duurzaam kan worden benut – dit juist ook om de kracht van kleinschaligheid te benutten ten behoeve van de versterking van de gemeentelijke bestuurskracht (gemeente = gemeentebestuur én lokale gemeenschap). Illustratieve citaten bronmateriaal • 'De samenstelling van de Westervoortse samenleving vraagt relatief meer sociale voorzieningen. De raad en college hebben het beeld dat de sociale cohesie binnen de lokale samenleving sterk is, maar dat wordt overschat'. Bron: werkatelier Directie/MT. • 'Een positief punt is het vrijwilligerswerk voor dorpsfeesten'. Bron: P+P BKO nulmeting. • 'De terugloop van het aantal vrijwilligers en de toenemende administratieve lasten (alle risico's worden uitgesloten) vanuit de gemeente bij het organiseren van evenementen wordt wel als een zorgpunt ervaren.' Bron: P+P BKO nulmeting.	

(D) Regionale samenwerking

(D1) De gemeente is een goede samenwerkingspartner voor de regionale partners	Score	Belangrijk ontwikkelpunt
• Open en goed geïnformeerd: interesse in anderen, zicht op belangen en motieven van anderen, zicht op initiatieven en energie. • Betrouwbaar en duidelijk: afspraken nakomen, praten met één mond, helder over eigen inzet. • Gericht op het bundelen van krachten: synergie, geven en nemen, ruimte voor anderen, beslechten van belangenverschillen. • Gecommitteerd: voldoende prioriteit en inzet van tijd en middelen, continuïteit, aan tafel met een helder mandaat.		Toelichting Gemeente Westervoort heeft voor zichzelf en de samenwerkingspartners onvoldoende duidelijk welke bijdrage Westervoort wil en kan leveren aan de samenwerking. Illustratieve citaten bronmateriaal • 'De bijdrage van Westervoort voor de regio staat onder druk, vanwege gebrek aan hulpbronnen'. Bron: BMC rapport. • 'De focus van Westervoort is naar binnen gekeerd en nog niet naar buiten gericht.' Bron: BMC rapport. • 'Door weifelende houding inzake deelnames toenemende weerstand binnen regionale samenwerking (GR-en)'. Bron: P+P BKO nulmeting. • 'Zelf ook een bijdrage leveren maar daarbij wel keuzes maken: waar willen en kunnen we een bijdrage aan leveren? Dus halen en brengen'. Bron: P+P werkatelier raad. • 'Heldere opdracht aan portefeuillehouder is nodig om goed te kunnen samenwerken met regionale partners, zou vast agenda-/bespreekpunt moeten zijn in de raadscommissie en college'. P+P werkatelier college. • 'De ambities tussen Duiven en Westervoort lopen uit elkaar (groeiende wil tot verschil), dat zet de samenwerking in 1Stroom onder druk. Bron: BMC-rapport.

(D2) De samenwerking met regionale partijen rendeert	Score	Onbepaald /Nu niet uitlichten qua aandacht
• De gemeente heeft een heldere visie op de nut en noodzaak van regionale samenwerking voor de lokale en regionale bestuurskracht. • Het gemeentebestuur heeft voldoende overzicht van de samenwerkingsverbanden en de resultaten daarvan in het licht van de opgaven en investeringen (inclusief communicatie- en afstemmingskosten). • De gemeente organiseert vanuit eigen doelen en belangen en kan die tijdig actief inbrengen in de samenwerking. De gemeente organiseert samenwerking met het oog op het gezamenlijke belang én de eigen doelstellingen. • De gemeente is in staat het beleid van andere partijen te faciliteren in het licht van eigen doelstellingen. • Er bestaat voldoende zicht op de resultaten van samenwerking in het licht van de investeringen.		Toelichting Hier zien we voorsnog geen bijzonderheden die maken dat dit punt nu hoog op de ontwikkelagenda moet komen te staan. Illustratieve citaten bronmateriaal

(E) Organisatie en professionele werkwijze

(E1) Doelmatig werken	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• Efficiënte dienstverlening. Diensten worden tegen kostendekkende en aanvaardbare prijzen aangeboden. Inefficiënties in het proces worden niet doorberekend aan de burger. • Efficiënte beleidsadvisering en -uitvoering.	Toelichting De efficiëntie van de beleidsadvisering en – uitvoering staat onder druk. Dit heeft allereerst te maken met een algemeen punt dat voor alle gemeente geldt: het zoeken en leren van een passende nieuwe werkwijze voor de gemeente van de toekomst. De gemeenten gaan gebukt onder steeds meer opgaven en wettelijke taken waarvoor de traditionele 'sectorale organisatie' niet meer geschikt is: op heel veel plekken versplinterd werken – ook met heel veel inzet - brengt niet meer de gewenste resultaten en bestuurskracht. We zien daarnaast dat er onvoldoende is geïnvesteerd in een professionele vormgeving van de ambtelijke fusie-organisatie om de vier uitdagingen waarvoor deze organisatie staat goed aan te kunnen (zie ook onder E2). Dit doet afbreuk aan de met de ambtelijke fusie beoogde efficiëntiewinst (nog) niet is gerealiseerd. Illustratieve citaten bronmateriaal • 'De bedoeling van de ambtelijke fusie was om het werk efficiënter te maken. Voorheen stemden we met ambtenaren van andere gemeente ook af wie welk raadsvoorstel zou uitwerken. Nu na de fusie vraagt het extra tijd om in te spelen op de gedetailleerde aanwijzingen van de portefeuillehouders vanuit de beide gemeenten – die niet goed te verenigen zijn in één voorstel en één aanpak' (Bron: ambtelijk sleutelpersoon). e	

(E2) Leiding en gemeenschappelijke werkwijze	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• Eenheid van leiding, alsmede het bedienen en versterken van een collegiaal bestuur. • Er is een gezamenlijke professionele werkwijze passend bij wat de gestelde maatschappelijke opgaven vragen. • Professioneel opdrachtnemer richting het college als bestuurlijk opdrachtgever > Grip op bedrijfsvoering en van daaruit ook goed zicht op wat wél en niet uitvoerbaar/ realiseerbaar is: regie op het goed uitvoeren van de gemeenschappelijke werkwijze, op een goede inzet van de professionals en regie op de totale werkvoorraad. > Gezaghebbend 'nee-zeggen' als het bestuur het onmogelijke vraagt en gezaghebbend adviseren wat wél kan of hoe het wél kan. > Keuzes en prioriteitstelling terugleggen – juist ook als de waan van de dag het realiseren van de gestelde (langer termijn) opgaven in de weg staat. • Langetermijnvisie op organisatieontwikkeling en deze consequent doorvoeren.	Toelichting Voor een succesvolle ambtelijke fusie is er meer nodig dan enkel twee organisaties 'formatie technisch' in elkaar te schuiven: 1 Als eerste fundamentele stap moet er gebouwd worden aan, en geïnvesteerd worden in, een gemeenschappelijke werkwijze (zie ook E1), passend bij wat de maatschappelijke opgaven van de betrokken gemeenten vragen. Dit is het fundament voor welke ambtelijke organisatie dan ook maar vraagt het eerste jaar van een ambtelijke fusie speciale aandacht omdat voor de fusie over het algemeen verschillende werkwijzen aan de orde zijn. 2 Daarbovenop is het nodig om te investeren in het voldoen aan extra eisen die gesteld worden aan ambtelijke gefuseerde organisatie. Een ambtelijk gefuseerde organisatie moet zich namelijk zich op verschillende punten onderscheiden van een ambtelijke organisatie dat exclusief werkt voor één college, te weten: - A De kwaliteit van opdrachtnemen (-en geven) is dusdanig dat de organisatie in staat is voor meerdere bestuurlijke opdrachtgevers te werken. - B Een balans tussen harmonisatie en bedrijfsmatig verantwoord maatwerk. - C Goed om kunnen gaan met 'verdeelvraagstukken': is de verdeling van tijd, aandacht en middelen over de bestuurlijke opdrachtgevers voor alle betrokkenpartijen 'fair'. - D Het in voldoende mate kunnen werken op basis van vertrouwen – waarbij dit ook mede mogelijk wordt gemaakt door een passende administratieve organisatie. Om het voorgaande waar te kunnen maken is het (minimaal de eerste drie jaar) nodig om flink te investeren in de werkwijze en mensen van de ambtelijke organisatie. Er moet voldoende ruimte en lucht zijn om dat te kunnen doen. Een valkuil is dat de noodzakelijke ruimte en lucht wordt ontnomen door al direct een beoogde 'efficiency winst' in te boeken. Er moet niet te lichtzinnig worden omgegaan met een ambtelijke fusie. Een fusie vraagt heel wat van de leiding en medewerkers om de beoogde resultaten te kunnen realiseren. Dat wordt over het algemeen onderschat. Denk aan: <i>Prioritering in relatie goed opdrachtgeverschap</i> waarbij de opdrachtgever bewust is dat mensen en middelen schaars zijn. Dit vraagt wat van de colleges, de individuele portefeuillehouders en de gemeente-secretarissen. Het vraagt om onderlinge afstemming over de prioriteiten per gemeente. Niet eenmalig maar ook permanent via portefeuillehoudersoverleggen. Soms is daarbij sprake van synergie, de gemeenten hebben dan dezelfde prioriteit en het is dan een kwestie van bundelen van mensen en middelen. Soms is er geen sprake van synergie, dat vraagt dan om onderhandeling: wat doen we eerst, wat daarna, kunnen we prioriteiten uitwisselen et cetera.	

Het verdelen van mensen en middelen over prioriteiten in relatie tot goed opdrachtnemerschap. Vanuit prioritering in staat zijn om de juiste mensen en middelen rondom opgaven te bundelen. Dat vraagt ook van de opdrachtnemer om gezaghebbend te kunnen adviseren over wat wel en wat niet kan. In dat laatste geval is het nodig om de prioritering te heroverwegen.

Het omgaan met dilemma's in relatie tot zowel goed opdrachtgeverschap als goed opdrachtnemerschap. Er moet voor de ambtelijke organisatie ruimte zijn om dilemma's op een goede manier bespreekbaar te maken. Opdrachten van portefeuillehouders kunnen namelijk soms haaks op elkaar staan. Als deze zich concentreren rondom dezelfde ambtenaar (of team van ambtenaren) kunnen voor dilemma's ontstaan.

Illustratieve citaten bronmateriaal

- 'Raad en college benoemen het ambitieniveau per opgave niet en maken dat niet scherp en concreet waardoor geen heldere keuzes worden gemaakt waarbij ambitieniveaus worden gekoppeld aan beschikbare (financiële) middelen'. **'Er zit keer op keer een groot gat tussen willen en kunnen'**. Bron: werkatelier directie/MT.
- 'Raad en college accepteren niet dat 1Stroom enkel is toegerust om basistaken op het basisniveau te realiseren.' . Bron: werkatelier directie/MT.

(E3) Goede invulling van planning, control en kwaliteitszorg	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• Planning, control en kwaliteitszorg ondersteunen de politiek-bestuurlijke informatievoorziening en sturing voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie. • Bestuurlijke doelstellingen zijn voldoende evalueerbaar geformuleerd en ondersteunen de aansturing en werkprocessen in de ambtelijke organisatie. • De programmabegroting fungeert als een verzamelstaat van beleidskaders. • Het ambtelijke management heeft zicht op de voortgang van opgaven en de resultaten; stuurt op de inzet van ambtelijke capaciteit en middelen, gegeven de politiek-bestuurlijke sturing. • De gemeente organiseert zicht op de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van de taakuitoefening (audits, controles), zoals voor burgerzaken, sociale zaken en burgertevredenheid.		Toelichting De administratieve inrichting van de Planning en control cyclus bieden onvoldoende handvatten om zicht en grip te hebben op: - het richten en realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten; - het richten en realiseren van uitvoeringsprestaties waarmee de gemeente zijn aandeel neemt in het realiseren van deze maatschappelijke effecten (wetende dat het realiseren van deze effecten ook afhankelijk is van andere actoren) - de benodigde samenwerking om gezamenlijk de maatschappelijk effecten; en de mate waarin deze samenwerking goed is georganiseerd; - een bedrijfsmatig verantwoorde inzet van middelen om deze uitvoeringsprestaties te realiseren; - de totale werkvoorraad in relatie tot de beschikbare middelen/ menskracht én de benodigde 'geconcentreerde inzet' om de gewenste resultaten te behalen (in plaats van versplinterde aandacht voor te veel onderwerpen tegelijkertijd). Het ontbreekt nu aan het gezamenlijk richten en het opbouwen van een gezamenlijk beeld van kwaliteit van werken en dienstverlening. Planning, Control en kwaliteitszorg vormen een belangrijke schakel het in het bouwen aan een goed samenspel tussen bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer (zie ook onder B2 en E2). Illustratieve citaten bronmateriaal • 'Het voltooien van de PDCA-cyclus is noodzakelijk: focus aanbrengen, keuzes maken, implementeren en borgen en sturen'. Bron: BMC rapport. • 'Reële (kwaliteits)normen over de dienstverlening en daarop kunnen sturen'. Bron: P+P werkatelier raad. • 'Meer zicht op planning en mijlpalen is nodig'. P+P werkatelier college.

(E4) Personeel en organisatie	Score	Belangrijk ontwikkelpunt
- De organisatie en de medewerkers zijn in staat om passend bij te dragen aan de vijf bestuursrollen – afzonderlijk en in goede samenhang. Zie voor de ze rollen onder C1. Het gaat dan om het zelf professioneel invulling geven, maar ook om het bieden van ondersteuning aan het bestuur/ bestuurders. - Medewerkers beschikken over de benodigde professionele vaardigheden. Zij beschikken over de juiste houding, motivatie en gedrevenheid/ambitie. - Medewerkers worden ingezet op basis van hun competenties, talenten en ervaring. - Er is sprake van een lerende organisatie. - De gemeente voorziet in voldoende en adequate opleiding en training; er is voldoende opleidingsbudget beschikbaar. - De gemeente voert een adequaat en professioneel personeelsmanagement, waaronder een ziekteverzuimbeleid. - Gegeven de opgaven die voorliggen is er geen sprake van onder- of overbezetting en de gemeente kent geen moeilijk vervulbare vacatures. Er is voldoende continuïteit in functie vervulling. - Aantrekkelijk werkgeverschap: aantrekken, binden en boeien van gekwalificeerd en goed gemotiveerde medewerkers.		Toelichting De toekomstig gewenste werkwijze zoals benoemd in E1, E2 en E3 moet doorwerken in de persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers en de personele organisatie. Een roer op het ontwikkelprogramma ontbreekt. Illustratieve citaten bronmateriaal 'De organisatie is intern gericht, de motivatie binnen de organisatie is wisselend en medewerkers missen waardering en vertrouwen'. Bron: BMC rapport. 'In de periode 2018-2020 was de organisatiekracht zwak: basis niet op orde en de sturing niet goed. Daarna is wel de weg omhoog gevonden'. Bron: BMC rapport. 'Strategisch en tactisch vermogen dient versterkt te worden'. Bron: BMC rapport.

(E5) Overige hulpbronnen, zoals ICT en Huisvesting,	Score	Onbepaald /Nu niet uitlichten qua aandacht
ICT hulpmiddelen: • De basis is op orde, denk aan: de basisadministraties (deze zijn actueel, juist en volledig), borging privacy, beheren en beveiligen van de ICT-infrastructuur, zaakgericht werken, 'plaats- en tijdonafhankelijk werken'; alsmede het beheren, archiveren, registreren en beschikbaar stellen van documenten. De informatiesystemen werken met voldoende continuïteit en betrouwbaarheid. • Strategische inzet van ICT gericht op innovatie en het versterken van bestuurlijke en professionele processen, denk aan: > Met open data en transparante besluitvorming bijdragen aan democratisering. > Samenwerken met een groot aantal verschillende spelers – bewoners, organisaties, bedrijven en andere overheden – rond concrete vraagstukken en opgaven en dwars door organisatiegrenzen heen. > Snel en flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen, initiatieven en vragen in de samenleving. > Altijd actueel inzicht in de feitelijke situatie in de samenleving hebben, inclusief de actuele opgave-realiseratie. Huisvesting: • De huisvesting en de inrichting van de werkomgeving zijn toegerust op de opgaven en de omvang van de ambtelijke organisatie/het bestuur.		Toelichting Dit moet nader worden bekeken, maar moet volgend zijn aan wat nodig is (zie ook E1 tot en met E4). Illustratieve citaten bronmateriaal •

(F) Financiën

(F1) De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om opgaven te kunnen vervullen.	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
• Het gemeentebestuur evalueert bij nacalculatie of begrote middelen afdoende en doeltreffend zijn ingezet. • De financiën zijn gezond én toereikend om de gestelde opgaven op voldoende niveau te kunnen realiseren. • De begroting is robuust met oog op toekomstige generaties.		Toelichting Uit de Voorjaarsnota van dit jaar 2023 blijkt een positief beeld voor de jaren 2024 en 2025. Er is in die jaren sprake van een positief begrotingsresultaat van respectievelijk +€ 0,58 Mln. en +€ 2,08 Mln. Voor de jaren 2026 en 2027 ontstaat er druk op de begroting. Die jaren laten een begrotingsresultaat zien van +€ 0,09 Mln. en - € 0,18 Mln. Er zijn nog grote onzekerheden met betrekking tot de financiële ontwikkeling van de gemeente. Dit door: > Aangekondigde Rijksbezuinigingen; > Krapte op de arbeidsmarkt; > Uitdagingen in de woningbouw; > Het op peil houden van het voorzieningenniveau; > De doorontwikkeling van het sociale domein en het beheersbaar houden van de kosten. > Prijsstijgingen hebben ook grote invloed op de Voorjaarsnota, als gevolg van inflatie indexeringen en CAO afspraken van partners en de eigen organisatie. Dit legt een grote financiële claim op de begroting van de gemeente Westervoort, die tevens structureel doorwerkt. Om de hierboven genoemde uitdagingen het hoofd te bieden wil de gemeente: > Gesprek aangaan met partners over de budgetten: welke taken kan en zal de gemeente niet meer uitvoeren c.q. afnemen? Hier zit ook een relatie met de vraag in welke mate het voorzieningenniveau op peil kan worden gehouden. > Drie reserves in het leven roepen om tegenvallers op te kunnen vangen. Dit op het gebied van het sociaal domein, realisatie van woningbouw en verplaatsen van sportvelden. In het bijzonder wil de gemeente een overbruggingsreserve voor huishoudelijke ondersteuning. Op het gebied van de huishoudelijke ondersteuning is de gemeente de afgelopen jaren geconfronteerd met een toename. Deels als gevolg van het abonnementstarief maar ook als gevolg van een stijging in de tarieven en toename van het aantal mensen dat gebruik maakt van de huishoudelijke ondersteuning. De gemeente Westervoort wil hier graag een structurele oplossing voor. Dit vraagt echter tijd om de beweging te kunnen realiseren. Illustratieve citaten bronmateriaal

	'De gemeente heeft in 2021 een herstelplan vastgesteld om invulling te geven aan de onder curatele plaatsing van de gemeente.' Bron: Jaarstukken. 'Begroting 2021 is niet sluitend en niet reëel in evenwicht. Hierdoor is er sprake van een beperkte exploitatieruimte. In combinatie met een zeer slechte vermogenspositie is dit een zeer slechte situatie'. Bron: BMC-rapport.
--	--

(F2) Zorgvuldig en nauwkeurig financieel beheer	Score	Heel belangrijk ontwikkelpunt
- De gemeente voldoet aan de eisen van een gezond financieel beheer volgens de normen van financieel toezicht door de provincie op basis van Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De gemeente voldoet daarbij aan de VNG-streefwaarden conform de actuele houdbaarheidstest voor gemeentefinanciën. Dit ten aanzien van de juiste kengetallen. *) - De gemeente beschikt en/ of streeft naar een sluitende begroting en meerjarenraming. - De omvang en ontwikkeling van lokale lasten (OZB, afvalstoffenrechten, rioolrechten) staan in verhouding tot geleverde diensten en beleid. - De gemeente neemt tijdige maatregelen via bezuinigingen of heroverwegingen van taken om een gezonde financiële basis te garanderen.		Toelichting De gemeente heeft in 2021 een herstelplan vastgesteld om invulling te geven aan de onder curatele plaatsing van de gemeente. Met de uitvoering van dat herstelplan, en de instelling van reserves om risico's op te vangen (zie F1), wil de gemeente voldoen aan de normen voor gezond financieel beheer. Illustratieve citaten bronmateriaal Zie onder F1

Aandachtsgebieden met kengetallen	Normen en realisatie stand van zaken 2021
Vermogenspositie:	Vermogenspositie: solvabiliteit ver onder de norm. Exploitatie: structurele exploitatieruimte is negatief. Grondexploitatie ook ver onder de norm. Belastingcapaciteit: nagenoeg geen ruimte meer om inkomsten te vergroten door verhogen belastingen.
1 Netto schuldquote	
2 Effectieve netto schuldquote	
3 Solvabiliteit	
Exploitatie:	
4 Exploitatieresultaat	
5 Onbenutte belastingcapaciteit	
6 Afhankelijkheidsratio	
Voorzieningenniveau	
7 Netto lasten per inwoner	
8 Netto investeringsquote	
Weerbaarheid	
9 Houdbaarheidsquote	
10 Kasgeldratio	