

UNIVERSITEIT TWENTE.

**DOELTREFFENDHEID BESTUURSPROCESSEN
GEMEENTE ZWARTEWATERLAND**

November 2009

Prof. dr. Nico Groenendijk
Sabine Hoogstad M.Sc.

Dept. of Legal & Economic Governance Studies (LEGS)
Faculteit Management & Bestuur (MB)
Universiteit Twente

In opdracht van de rekenkamercommissie Zwartewaterland

INHOUD

1. INLEIDING	3
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	3
1.2 Probleemstelling en analysekader	4
1.2.1 Probleemstelling	4
1.2.2 Analyse­kader	5
1.3 Werkwijze	6
1.3.1 Stappen in het onderzoek	6
1.3.2 Case-selectie	6
1.4 Opbouw van het rapport en deelvragen	7
2. CASE-BESCHRIJVINGEN	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Case Evenementenbeleid	10
2.3 Case Erfplan Hasselt	11
2.4 Case Alcoholpreventiebeleid	13
2.5 Case Horecabeleid	15
2.6 Case Centrale huisvesting Hasselt	16
2.7 Case Harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid	18
2.8 Case Revitalisering bedrijventerreinen Hasselt	21
2.9 Case Herinrichting centrum Zwartsluis	23
2.10 Case Multifunctionele accommodatie Hasselt	25
2.11 Case Bezuinigingstaakstelling personeelsreductie	26
2.12 Doelbereiking en interventies	28
3. BEVINDINGEN UIT DE INTERVIEWS	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Perceptie van het verloop van de cases	30
3.3 Succes- en faalfactoren	31
3.4 Algemene bevindingen	43
3.5 Bevindingen uit de telefonische interviews met stakeholders	45
4. ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Conclusies met betrekking tot procesverloop, perceptie en succes- en faalfactoren	47
4.3 Nadere analyse van de bevindingen	51
4.4 Achtergrondfactoren	52
5. AANBEVELINGEN	56
GERAADPLEEGDE BRONNEN	58
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	60
Bijlage 2: Theoretische achtergronden	62

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De gemeente Zwartewaterland is in 2001 ontstaan door samenvoeging van de toenmalige gemeenten Zwartsluis, Genemuiden en Hasselt. Ter ondersteuning van zijn controlerende taak is per 1 juli 2006 door de gemeenteraad van Zwartewaterland de rekenkamercommissie ingesteld.

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat in het coalitieprogramma 2006-2010, van ChristenUnie, PvdA en CDA, gepleit wordt voor een omslag van aandacht voor de eigen –interne- organisatie (die mede voortvloeide uit het gemeentelijke samenvoegingsproces) naar aandacht voor de burger en de uitvoering van beleid. Daarbij wordt als één van de kernpunten genoemd het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Heldere en tijdige presentatie van inhoud en uitvoering van beleid en het scheppen van duidelijkheid over wat de gemeente verwacht van burgers zijn daarbij essentieel. Daarnaast wordt gepleit voor een gemeentebestuur dat meer werk maakt van het dualisme en het besturen op hoofdlijnen.

Herkenning en erkenning van de gemeente door burgers staan ook centraal in het collegeprogramma 2006-2010. Verbetering van dienstverlening aan burgers, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven vormt het kernthema voor de periode 2006-2010, waarbij een extra accent wordt gelegd op communicatie met burgers en de overige externe relaties van de gemeente over beleidsvoornemens en beleidsbeslissingen.

De vraag is nu of de wijze waarop het gemeentebestuur invulling heeft gegeven aan bovenstaande voornemens (externe oriëntatie, vergroten van de betrokkenheid van burgers en andere maatschappelijke partners, bieden van helderheid, verbeteren van het dualisme, besturen op hoofdlijnen) heeft bijgedragen aan het –tijdig- bereiken van gestelde doelen. Dergelijke doelen zijn (deels) terug te vinden in het coalitieprogramma 2006-2010 in de vorm van een groot aantal beleidsvoornemens, die hetzij als inspanningsverplichting hetzij als resultaatverplichting zijn benoemd. De rekenkamercommissie is daarbij met name geïnteresseerd in de slagvaardigheid van het gemeentelijk bestuur en de effectiviteit van eventuele bestuurlijke interventies om –tijdige- doelbereiking zeker te stellen.

1.2 Probleemstelling en analysekader

1.2.1 Probleemstelling

In het onderzoek staat het **verloop van bestuursprocessen** in de gemeente Zwartewaterland centraal. Onder een bestuursproces verstaan we hier het proces waarmee beleid tot stand wordt gebracht en gevoerd. Een dergelijk bestuursproces omvat verschillende fasen: probleemsignalering, agendavorming, beleidsvorming, beleidsbepaling, -uitvoering en -evaluatie.

Doel van het onderzoek is uitdrukkelijk **niet** het geven van een beoordeling van de **inhoudelijke** doelbereiking op te onderscheiden beleidsterreinen. Het onderzoek richt zich daarentegen op de vraag in hoeverre er sprake is van een tijdig verloop van bestuursprocessen. Onder tijdig verloop verstaan we hier een verloop conform vooraf vastgelegde verwachtingen. De kwaliteit van de uitkomsten van het bestuursproces vormt dus geen onderdeel van dit onderzoek.

Ter verduidelijking: stel dat de gemeente in jaar t besluit dat er op een bepaald terrein z.s.m. maar uiterlijk in jaar t+4 beleid moet zijn ontwikkeld. Dat beleid wordt uiteindelijk, in de vorm van een door de Raad vastgestelde beleidsnota met uitvoeringsregelingen, in jaar t+6 tot stand gebracht. We zijn dan –in het kader van dit onderzoek- niet geïnteresseerd in de vraag of het tot stand gebrachte beleid vanaf jaar t+6 daadwerkelijk een bijdrage levert aan de relevante beleidsdoelen, maar in de vraag waarom het zes jaar heeft geduurd om het betreffende beleid tot stand te brengen. Welke factoren hebben gezorgd voor vertraging van het bestuursproces? Zijn er door het gemeentebestuur interventies gepleegd om een vertraagd of stilgevallen proces vlot te trekken?

De focus op het procesverloop (en op procesmatige doelbereiking in plaats van inhoudelijke doelbereiking) maakt het mogelijk ook lopend beleid in het onderzoek te betrekken zodat van de onderzoeksbevindingen een maximaal leereffect kan uitgaan.

De **probleemstelling** van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre draagt de invulling van bestuursprocessen, daaronder begrepen het handelen (interventies) van het gemeentebestuur van Zwartewaterland (raad en college), bij aan een tijdig verloop van deze processen in de gemeente Zwartewaterland?

Deze probleemstelling wordt in paragraaf 1.4 nader uitgewerkt in deelvragen.

1.2.2 Analyse kader

In bijlage 2 worden enkele theoretische achtergronden beschreven die relevant zijn voor dit onderzoek. De belangrijkste elementen geven we hier weer.

Met betrekking tot de *procesgang* kan een onderscheid gemaakt worden tussen de volgende fasen van het bestuursproces:

1. probleemsignalering
2. agendavorming
3. beleidsvorming
4. beleidsbepaling
5. beleidsuitvoering
6. beleidsevaluatie (inhoudelijk en procesmatig), terugkoppeling en eventuele beleidsbijstelling.

Met doelbereiking en interventies zal in dit onderzoek als volgt worden omgegaan.

Voor wat betreft de *doelbereiking* is de tijdigheid de centrale factor: doelbereiking kan tijdig of niet-tijdig zijn. Helaas is uit de literatuur geen normering af te leiden met betrekking tot de gangbare duur van een gemiddeld bestuursproces in een gemeente. Duidelijk zal wel zijn dat bepaalde processen (te denken valt aan infrastructurele herstructureringsprojecten) meer tijd in beslag nemen dan andere. Tijdigheid zal daarom worden afgelezen aan de mate waarin het proces volgens vooraf geformuleerde verwachtingen verloopt, voor zover dergelijke verwachtingen expliciet zijn geformuleerd. Zoals in paragraaf 1.1 gesteld is dat in het Collegeprogramma 2006-2010 op een aantal beleidsterreinen gebeurt.

Onder *bestuurlijke interventies* verstaan we in dit onderzoek handelen van politieke bestuurders (collegeleden en/of raadsleden) teneinde niet-tijdige doelbereiking (processtagnatie) af te wenden. De effectiviteit van dergelijke bestuurlijke interventies is de mate waarin men er in slaagt de situatie om te buigen naar tijdige doelbereiking. Voorwaarde voor het inzetten van een interventie is uiteraard dat (h)erkend wordt dat er processtagnatie plaatsvindt.

Bij het bestuursproces zijn meerdere *actoren* betrokken:

- Raad
- College
- Ambtelijke organisatie
- Stakeholders, nader te onderscheiden in:
 - o Burgers
 - o Bestuurlijke partners
 - o Overige stakeholders

Centraal in het onderzoek staan de raad en het college, en de wijze waarop zij in het bestuursproces de relatie met de overige actoren hebben vormgegeven.

In bijlage 2 is dit analysekader nader uitgewerkt en in een schema ondergebracht.

In aanvulling op het bovenstaande zal in het onderzoek ook aandacht worden besteed aan eventuele *succes- en faalfactoren* (of: versnellende en vertragende factoren). Uit de literatuur valt af te leiden dat dergelijke factoren gelegen kunnen zijn in (onder andere) de volgende aspecten:

- beschikbare bronnen ('resources'), te denken valt bijvoorbeeld aan beschikbare ambtelijke capaciteit;
- verschillen van inzicht tussen de betrokken actoren en/of gebrekkige interactie en communicatie;
- omgevingsfactoren (bijvoorbeeld: beperkingen op grond van landelijke wetgeving);
- de beschikbaarheid van een organisatiebrede strategie (en bijbehorende instrumenten) als leidraad en anker voor de bestuursprocessen;
- cultuurkenmerken van (leden van de) organisatie.

Deze aspecten zijn -zeker zoals ze hierboven zijn gepresenteerd- nog redelijk vaag; in het onderzoek wordt dit overzicht als vertrekpunt gebruikt om (in hoofdstuk 3) daadwerkelijke, concrete succes- en faalfactoren in kaart te brengen.

1.3 Werkwijze

1.3.1 Stappen in het onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

- A. nadere literatuurstudie;
- B. case-selectie (zie paragraaf 1.3.2)
- C. ontwerp analysekader en operationalisatie m.b.v. checklists;
- D. nadere documentenanalyse en interviews met sleutelpersonen binnen de gemeente Zwartewaterland. Deze interviews (met collegeleden, raadsleden, ambtenaren) zijn zo mogelijk voor meerdere cases gecombineerd. Aanvullend zijn -telefonisch- voor een beperkt aantal cases korte interviews gehouden met betrokkenen van buiten de gemeente;
- E. interpretatie van bevindingen uit de documentenanalyse en interviews, trekken van conclusies, doen van aanbevelingen. Ook voor dit deel is nadere literatuurstudie verricht.

Het onderzoek is verricht in de periode januari-juli 2009.

1.3.2 Case-selectie

Het onderzoek richt zich op meerdere beleidsterreinen. Voor de selectie van cases zijn vier criteria van belang:

- de case moet een duidelijk af te bakenen beleidsterrein betreffen;

- de case moet een duidelijke “kop en staart” hebben, dat wil zeggen dat duidelijk moet zijn wanneer het betreffende beleidsmatige probleem ter hand is genomen en wat de huidige stand van zaken is;
- zowel mogelijk “goede” als mogelijk “slechte” cases moeten vertegenwoordigd zijn, dat wil zeggen zowel cases zonder processtagnatie als cases met processtagnatie moeten in het onderzoek worden betrokken. Omdat het feitelijke procesverloop juist onderwerp van onderzoek is, gaat het hier om een selectie op basis van percepties voorafgaand aan het onderzoek, ondersteund door een eerste documentenanalyse. De selectie is verricht in overleg met de opdrachtgever (Rekenkamercommissie);
- spreiding over beleidsterreinen (en daarmee over verantwoordelijke portefeuillehouders).

Na een eerste documentenanalyse en in overleg tussen onderzoekers en rekenkamercommissie is besloten de volgende 10 beleidsdossiers in het onderzoek te betrekken:

- 1) evenementenbeleid*
- 2) horecabeleid*
- 3) centrale huisvesting
- 4) Erfplan Hasselt*
- 5) alcoholpreventiebeleid, preventie verslavende middelen*
- 6) harmonisatie subsidiebeleid
- 7) herinrichting centrum Zwartsluis
- 8) revitalisering bedrijventerreinen/Waterfront Hasselt
- 9) multifunctionele accommodatie Hasselt*;
- 10) bezuinigingstaakstelling personeelsreductie.

Voor de met * gemerkte cases zijn aanvullende interviews gevoerd met stakeholders.

1.4 Opbouw van het rapport en deelvragen

Hoofdstuk 2 biedt allereerst een feitelijke en chronologische beschrijving voor elk van de tien cases, op grond van de documentenanalyse, zonodig aangevuld met feitelijke informatie verkregen uit de interviews. In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- Hoe zijn de processen daadwerkelijk verlopen?
- Welke verwachtingen zijn door het gemeentebestuur geformuleerd t.a.v. het verloop van de processen, met name in termen van deadlines voor tijdige afronding van (deelfasen van) processen?
- In hoeverre voldoet het procesverloop aan de geformuleerde verwachtingen?
- Zijn er zonodig bestuurlijke interventies gepleegd om processen te bespoedigen/vlot te trekken?

In hoofdstuk 3 komen de bevindingen uit de interviews aan bod. Hoofdstuk 3 biedt een antwoord op de volgende vragen:

- **Welke perceptie hebben betrokken collegeleden, raadsleden en ambtenaren van het procesverloop?**
- **Welke succes- en faalfactoren voor het procesverloop hebben bij de cases volgens betrokken collegeleden, raadsleden en ambtenaren een rol gespeeld?**
- **Hoe kijken collegeleden, raadsleden en ambtenaren in het algemeen tegen de inrichting van bestuurlijke processen in Zwartewaterland aan?**
- **Hoe kijken externe partijen tegen het procesverloop en hun interactie met de gemeente aan?**

Hoofdstuk 4 betreft de nadere analyse en interpretatie van het materiaal.

Hoofdstuk 5 bevat aanbevelingen.

2. CASE-BESCHRIJVINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de volgende vragen:

- Hoe zijn de processen daadwerkelijk verlopen (paragrafen 2.2-2.11)?
- Welke verwachtingen zijn door het gemeentebestuur geformuleerd t.a.v. het verloop van de processen, met name in termen van deadlines voor tijdige afronding van (deelfasen van) processen (paragraaf 2.12)?
- In hoeverre voldoet het procesverloop aan de geformuleerde verwachtingen (paragraaf 2.12)?
- Zijn er zonnodig bestuurlijke interventies gepleegd om processen te bespoedigen/vlot te trekken (paragraaf 2.12)?

In paragrafen 2.2-2.11 wordt allereerst per onderzochte case kort weergegeven wat de case behelst en hoe de voornaamste gebeurtenissen in de tijd kunnen worden geplaatst. In de meeste gevallen is daarbij terugggegaan tot 2001, het jaar waarin de samenvoeging van Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis tot Zwartewaterland daadwerkelijk plaatsvond.

In eerste instantie is getracht de case-beschrijvingen in te richten volgens de procesfasen (probleemsignalering, agendavorming, beleidsvorming, -bepaling, -uitvoering en -evaluatie) zoals die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden. Uiteindelijk is gekozen voor een uitsluitend chronologische beschrijving van feiten, omdat in veel gevallen de feitelijke procesgang zich niet of nauwelijks bleek te lenen voor een weergave op basis van deze fasen. In hoofdstuk 4 komen we hier op terug.

De case-beschrijvingen zijn gebaseerd op documenten-analyse¹, aangevuld met feitelijke informatie verkregen uit de interviews. Percepties van respondenten en hun waarde-oordelen over het case-verloop worden zo veel mogelijk afzonderlijk in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3) behandeld, evenals interpretaties van het feitenmateriaal door de onderzoekers (waarvoor we naar hoofdstuk 4 verwijzen).

¹ Deze documentenanalyse betreft de door de gemeente –met tussenkomst van het secretariaat van de Rekenkamercommissie- aangedragen ambtelijke dossiers, aangevuld met een analyse van de bestuurlijke informatie zoals die beschikbaar is via de website van de gemeente. Doordat de case-beschrijvingen sterk leunen op analyse van documenten en bestuurlijke informatie kennen de beschrijvingen onvermijdelijk een zekere vertekening richting een procesgang als opeenvolging van nota's, voorstellen, behandelingen in commissies en in de Raad.

In paragraaf 2.12 wordt nader ingegaan op het feitelijke procesverloop in relatie tot eventueel daaromtrent geformuleerde verwachtingen en op mogelijke bestuurlijke interventies.

2.2 Case Evenementenbeleid

Het begin van deze case ligt in de periode rond 2006, toen in het Collegeprogramma 2006-2010 werd vastgelegd dat in 2008 een evenementenbeleid zou zijn vastgesteld (dit is later bijgesteld naar 2009).

Uiteraard moet deze case historisch in het perspectief worden geplaatst van de Brommerrellen in Genemuiden in 2001 en de daarop volgende periode van maatschappelijke en bestuurlijke onrust.

De noodzaak tot het vaststellen van een integraal evenementenbeleid is onderkend in het Collegeprogramma 2006-2010 waarin 2008 werd voorzien als einddatum voor de afronding en vastlegging van het beleid. Onder invloed van maatschappelijke druk wordt besloten het proces in 2007 intern te versnellen. In februari 2008 ziet de concept-Nota Integraal Evenementenbeleid Zwartewaterland het licht. Vooruitlopend op de vaststelling van deze nota besluit B&W de concept-beleidsregels uit de nota direct toe te passen. Hiertegen ontstaat weerstand onder betrokkenen (met name evenementenorganisatoren en horecaondernemingen). De nota wordt afgevoerd en er wordt in de periode april 2008-april 2009 nader overleg gevoerd met betrokkenen (organisatoren van evenementen en horeca-ondernemers). Dit resulteert in enkele concrete maatregelen die gedurende een proefperiode van twee jaar zullen worden gehanteerd en vervolgens geëvalueerd.

Huidige portefeuillehouder: Hofland

2001	Brommerrellen in Genemuiden in de nacht voorafgaande aan Koninginnedag.
2002	-
2003	-
2004	-
2005	<i>Meerjarenbeleidsplan Integrale Veiligheid 2005-2010</i> : voornemen tot specifiek evenementenbeleid. Stroomlijning aanvraagprocedure/vergunningverlening evenementen.
2006	<i>Collegeprogramma (CP10)</i> : resultaatverplichting tot het vaststellen van het evenementenbeleid in 2008. Vertaling in programmabegroting 2008-2011 en in afdelingsplan 2008 afdeling Openbare Orde & Veiligheid, gericht op vaststelling evenementenbeleid in 2009 i.p.v. 2008.
2007	Forse toename van het aantal klachten rondom evenementen. Handtekeningactie vanuit de bevolking. Raad dringt aan op spoedige ontwikkeling evenementenbeleid. B&W besluit evenementenbeleid eerder te ontwikkelen. Ambtelijk wordt een projectplan integraal evenementenbeleid opgesteld, dat in november 2007 door B&W wordt overgenomen. Daarbij wordt –gelet op de tijdsdruk- gekozen voor een traditionele aanpak: intern beleid ontwikkelen, openbaar maken en kaderstellend laten vaststellen door Raad, gevolgd door informatie/voorlichting aan betrokkenen (variant A uit het projectplan).

2008	<p>Februari 2008: B&W stemt in met concept-beleidsregels voor evenementen. Deze concept-regels worden half februari 2008 openbaar gemaakt en aangeboden aan de Raad (<i>Nota Integraal Evenementenbeleid Zwartewaterland 2008-2012</i>). Vooruitlopend op definitieve vaststelling besluit B&W de concept-regels alvast te gaan hanteren bij vergunningverlening voor komende evenementen. De regels hebben betrekking op sluitingstijden, geluidsniveau, polsbandjes om leeftijdsonderscheid te kunnen maken, en evenementenbier. Deze regels wijken deels af van de tot dan toe gangbare praktijk. De concept-beleidsregels stuiten op weerstand bij betrokkenen (evenementen-organisatoren, horeca); de concept-regels zijn volgens hen niet haalbaar.</p> <p>Maart 2008 (Raadscommissie Samenleving): betrokkenen maken gebruik van inspraakrecht. Kritiek vanuit de Raadscommissie op B&W m.b.t. gebrek aan overleg met betrokkenen en –deels- m.b.t. de inhoud van de concept-beleidsregels. Het voorgestelde beleid wordt aangehouden voor nader overleg met betrokkenen. Nota wordt niet verder ge-agendeerd bij de Raad.</p> <p>Medio 2008: doorstart interne projectgroep Evenementenbeleid. Besprekingen met belanghebbenden over regels m.b.t. reduceren overlast en m.b.t. vergunningverlening en facilitaire ondersteuning/stimuleringsregeling.</p> <p>December 2008: B&W spreekt richting Raad de verwachting uit dat de Raad in maart 2009 over de uitkomsten van het proces kan worden geïnformeerd.</p>
2009	<p>Februari 2009: B&W laat Raad weten dat besprekingen met belanghebbenden nog niet zijn afgerond. Afrondende bespreking is voorzien voor maart of april 2009. B&W maakt melding van mogelijkheid om te kiezen voor proefperiode van 2 jaar met evaluatie (i.p.v. definitieve regels). In dat geval zou ook worden afgezien van het voorleggen en vaststellen van een evenementennota in 2009.</p> <p>Maart 2009: toezegging dat de Raad wordt geïnformeerd over verdere tijdsplanning ontwikkeling evenementenbeleid.</p> <p>April 2009: laatste bespreking met betrokkenen op 22 april 2009. Brief B&W aan Raad over voortgang ontwikkeling evenementenbeleid. Instelling structureel evenmentenoverleg. Publicatie van verleende vergunningen. Plan voor organisatie workshop over overlast. Wordt door Raad voor kennisgeving aangenomen.</p>

2.3 Case Erfplan Hasselt

Deze casus loopt vanaf 2002, toen door B&W besloten werd tot spoedoverleg tussen gemeentebestuur, brandweer en politie n.a.v. een rapport van de brandweer aangaande veiligheid en bereikbaarheid van het centrum van Hasselt in relatie tot het –slordige- parkeergedrag van automobilisten.

In 2004 wordt er een procedurevoorstel “Inrichten Erfcentrum” gedaan. Dit voorstel houdt in dat de parkeerdruk van het centrum af wordt gehaald, waardoor hulpdiensten snel en veilig door het centrum kunnen rijden. Tegen het voorstel wordt op grote schaal bezwaar gemaakt door belanghebbenden. Het meest gehoorde bezwaar is dat het voorstel de problemen verplaatst naar net buiten het erfgebied; gepleit wordt voor een integrale aanpak van de problemen.

Een nieuw conceptplan (uit 2006) stuit op kritiek van Monumentenzorg.

Bovendien kan door de val van het kabinet-Balkenende II en daardoor stagnerende landelijke wetgeving de gemeente niet zelf de parkeerproblematiek aanpakken. In het coalitieprogramma 2006-2010 wordt wel melding gemaakt van de wens de centra van de kernen autoluw te maken, maar staat niets concreets

over het Erfplan Hasselt; ook het Collegeprogramma laat het onderwerp onvermeld. In 2007 komt B&W met het voorstel (vooralsnog) geen uitvoering te geven aan het Erfplan.

In januari 2008 komt B&W met een standpunt richting degenen die in de periode 2004-2007 bezwaar hebben gemaakt: het Erfplan gaat niet door, gezocht wordt naar een nieuwe vorm. Na een brainstormsessie door de Raad (april 2008) wordt in september 2008 B&W opgedragen een plan van aanpak te ontwikkelen voor de verdere planontwikkeling en dat te presenteren in januari 2009.

In december 2008 besluit B&W prioriteit te geven aan enkele korte termijn maatregelen (te effectueren in de eerste helft van 2009) en het verbeteren van de verkeerscirculatie (voor maart 2010).

Huidige portefeuillehouder: Boshove

2001	<p>Uit 2000 dateert een Plan van Aanpak, met onderliggende verkeers- en parkeerstudie, voor het centrum van Hasselt; uitvoering van dit plan is niet ter hand genomen wegens onvoldoende financiële middelen.</p> <p>Raadsprogramma 2001-2006 (p. 7-9, december 2000): parkeerbeleid binnen de kernen, met name het concentreren van parkeervoorzieningen in de stadskern van Hasselt, wordt ontwikkeld [...]. Hinderlijk fout parkeren in de centra dient daadwerkelijk te worden aangepakt, terwijl langparkeren in de centra beperkt moet worden [...]. De verkeerscirculatie in het centrum van Hasselt wordt heroverwogen in het licht van het autoluw maken daarvan [...] Concentratie van de winkelvoorzieningen in de centra van de woonkernen wordt nagestreefd, waarbij een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid van belang zijn.</p>
2002	<p>September 2002: spoedoverleg tussen gemeentebestuur, brandweer en politie n.a.v. een rapport van de brandweer aangaande veiligheid en bereikbaarheid van het centrum van Hasselt. Opdracht aan brandweer en politie om een eerste inventarisatie te maken van de problematiek.</p> <p>November 2002: politie adviseert nader onderzoek te doen naar de verkeerskundige situatie in het centrum van Hasselt en rondom het gemeentehuis.</p>
2003	<p>Ambtelijke adviezen tot aanwijzing als erf van centrum Hasselt en van voorzijde gemeentehuis. Aanvraag offertes m.b.t. verkeerskundige adviezen en uitvoering concrete werkzaamheden.</p>
2004	<p>Offerte Schagen Infra voor uitvoering werkzaamheden voorzijde gemeentehuis.</p> <p>Oktober 2004: verkeersbesluit B&W, definitieve aanwijzing tot erf van voorzijde gemeentehuis.</p> <p>Procedurevoorstel m.b.t. inrichten erfcentrum Hasselt, roept veel weerstand op bij bewoners en winkeliers.</p>
2005	-
2006	<p>Februari 2006: Concept-Erfplan ambtelijk gereed, wordt voorgelegd aan Monumentencommissie en politie.</p> <p>April 2006: Monumentencommissie wil meer integrale aanpak, is bezorgd om leefbaarheid en historisch aanzien van de oude kern.</p> <p>Coalitieprogramma 2006-2010 (p. 8): de centra van de kernen worden autoluw. Parkeren zo veel mogelijk aan de randen van de winkelgebieden.</p> <p>Augustus 2006: overleg met politie over handhavingsproblematiek, mede in het licht van vertraging m.b.t. landelijke regelgeving omtrent bestuurlijke boetes bij fout parkeren.</p>
2007	<p>Mei 2007: bekendmaking voornemen instelling erf centrum Hasselt (verkeersbesluit).</p> <p>Inloopavond voor belanghebbenden (mei 2007): druk bezocht, bezoekers geven zeer</p>

	<p>duidelijk uiting aan ongenoegen over het voornemen. De bezwaren richten zich op de vermindering van het aantal parkeerplaatsen en de te verwachten verhoogde parkeerdruk buiten het erfgebied. B&W voert aanvullend overleg met de middenstand.</p> <p>November 2007: B&W besluit dat het onverstandig is door te gaan met het Erfplan en in te zetten op enkele concrete parkeermaatregelen, waaronder het in ere herstellen van de blauwe zone en verbeterde handhaving (cf. gewijzigde prioriteitstelling bij het politiekorps).</p> <p>December 2007: de Raadscommissie Grondgebied besluit een brainstormbijeenkomst te beleggen over de problematiek en het B&W-voorstel niet verder te behandelen.</p>
2008	<p>Januari 2008: brieven van belanghebbenden uit de periode 2004-2007 worden beantwoord.</p> <p>April 2008: brainstormbijeenkomst Raad resulteert in een kaderstellende notitie.</p> <p>September 2008: Raadsopdracht aan B&W wordt vastgesteld. B&W krijgt opdracht tot ontwikkeling van een beleidskader voor de ontwikkeling van het Erfplan Hasselt en dat te voorzien van een plan van aanpak (in januari 2009).</p> <p>December 2008: blijkens een memo aan de Raad geeft B&W prioriteit aan enkele gerichte maatregelen (cf. het eerdere voorstel uit december 2007), te effectueren in het voorjaar van 2009 (boven het vaststellen van een plan van aanpak, gebaseerd op een langdurig traject van onderzoek en besluitvorming):</p> <ul style="list-style-type: none"> - aanleg van extra parkeerplaatsen langs de Van Nahuysweg; - verwijdering van de versmalling in de Hoogstraat; - completeren van bebording en belijning parkeerschijfzone; - versnelde aanpak problemen Vicariehof en Ziekenhuisstraat. <p>Daarnaast geeft B&W aan voor maart 2010 mogelijke verbeteringen voor de verkeerscirculatie door het centrum door te voeren.</p>
2009	<p>Januari 2009: in een gezamenlijke vergadering van de commissies Samenleving en Grondgebied wordt het memo van B&W van december 2008 besproken. Verschillende raadsleden dringen aan op spoedige uitvoering van de genoemde maatregelen.</p>

2.4 Case Alcoholpreventiebeleid

Deze casus start in november 2000 met de aanhouding in de gemeente van enkele jongeren op verdenking van handel in drugs. In de periode vanaf 2001 worden vervolgens door de gemeente diverse projecten op het terrein van alcohol- en drugspreventie in gang gezet. Het Collegeprogramma 2006-2010 (beleidsvoornemen nr. 60) meldt dat binnen het gemeentelijk gezondheidsbeleid preventie ter voorkoming van het overmatig gebruik van alcohol en van verslavende middelen prioriteit heeft. In februari 2007 bespreekt de Commissie Samenleving een discussienota omtrent integraal preventief alcoholbeleid van SGP/HKV. In hetzelfde jaar stelt de Raad de lokale preventienota vast (aanvullend op de landelijke en regionale nota's). In maart 2008 bespreekt de raad een nota over het ketenbeleid.

Huidige portefeuillehouders: Hofland, Meijer

2001	<p>Na problemen met jongeren en drugshandel (november 2000) en de Brommerrellen in Genemuiden (2001) stelt het <i>Raadsprogramma 2001-2006 (december 2000)</i> dat:</p> <ul style="list-style-type: none">- handel in verdovende middelen en drankmisbruik worden krachtig bestreden door voorlichting op scholen en scherpere controle via regelgeving (p. 6, concrete maatregel j., openbare orde en veiligheid);- voorlichting aan de jeugd op de scholen waarbij een mentaliteitsontwikkeling wenselijk is, wordt bevorderd, zoals ten aanzien van [...] alcohol- en drugsverslaving (p. 10, onderdeel II.4-5, onderwijs);- de gemeente een ontmoedigingsbeleid voert om verslavingen aan o.a. drugs, gokken, alcohol en tabak te voorkomen of te verminderen (p. 15, onderdeel II.7-1, verslavingszorg). <p>Februari 2001: bijeenkomst vertegenwoordigers integraal jeugdbeleid, ambulante en locatieverbonden jeugdwerk, politie, CAD, werkgroep preventie en verslaving, en gemeente, ter formulering van een plan van aanpak. Mei 2001: Oprichting werkgroep, project Alcohol en drugspreventie gemeente Zwartewaterland (Raad akkoord in september 2001).</p>
2002	-
2003	<p>Wethouder zwengelt discussie verder aan o.g.v. uitkomsten monitor GGD Regio IJssel-Vecht.</p> <p>Maart 2003: Ambtelijk advies m.b.t. vervolgtraject preventief middelengebruik Peers. B&W-voorstel, Raad akkoord (dekking uit lopende begroting). September 2003: start onderzoek GGD-Regio IJssel-Vecht naar gezondheid en leefstijl 12-24 jarigen in gemeente Zwartewaterland.</p>
2004	<p>Instellen Jeugd-Team. Organisatie van huiskameroverleggen: bijeenkomsten met wijkagent en ex-alcoholoverslaafde.</p> <p>Uitvoering door GGD IJsselland van Gezondheidsmonitor Jongeren 2004.</p>
2005	<p>Maart 2005: opname onderdeel Jeugd en Veiligheid/thema: alcohol en drugs in <i>Jaarprogramma Integrale Veiligheid 2005</i> (operationele uitwerking Meerjarenbeleidsplan Integrale Veiligheid 2005-2010) en op lokale veiligheidskaart. Aanpak: ontwikkelen van beleid en inzet van 'middelen uit de gereedschapskist' op het gebied van alcohol en drugs (concept-beleidsplan), waarbij preventie voor repressie gaat.</p> <p>April 2005: Raad bespreekt discussienotitie over toekomstig jongerenwerk in Zwartewaterland.</p>
2006	<p>Onderdeel Jeugd en Veiligheid/thema: alcohol en drugs in <i>Jaarprogramma Integrale Veiligheid 2006</i> (december 2005), identiek aan 2005, aangevuld met opstellen plan van aanpak -in samenspraak met ketenpartners- voor tegengaan hennepplantages.</p> <p>Juni 2006 (debat over Coalitieprogramma): motie van SGP/HKV waarin B&W wordt verzocht de komende vier jaren een effectief beleid te voeren om misbruik van alcohol en drugs te voorkomen. Discussie over beleid tot dan toe en over reikwijdte rol overheid; motie wordt niet gehandhaafd.</p> <p><i>Collegeprogramma (CP60)</i>: binnen het gemeentelijk gezondheidsbeleid heeft preventie ter voorkoming van het overmatig gebruik van alcohol en van verslavende middelen prioriteit (inspanningsverplichting).</p> <p>Uitvoering door GGD IJsselland van Gezondheidsmonitor Jongeren 2006.</p> <p>Oktober 2006: landelijke preventienota <i>Kiezen voor gezond leven</i> (o.g.v. Wet collectieve preventie volksgezondheid). Zwartewaterland doet mee met de Alcoholagenda, o.a. door project <i>Minder Drank Meer Scoren</i>.</p>
2007	<p>Januari 2007: invoering <i>Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)</i> met bevordering verslavingsbeleid als prestatieveld.</p>

	<p>Januari 2007: bespreking in Raadscommissie Samenleving van Evaluatie resultaten politieteam Horst en Waterland 2006/planvorming 2007. Veel aandacht voor rol alcohol en drugs.</p> <p>Februari 2007: Discussienota SGP/HKV over <i>Integraal Preventief Alcoholbeleid Zwartewaterland</i>, besproken in commissie Samenleving (8 maart 2007). Nota wordt niet verder in behandeling genomen maar meegenomen in staand en toekomstig beleid.</p> <p>April 2007: regionale preventienota Regio IJssel-Vecht 2007-2011 <i>Samenwerken aan gezond leven</i> (met wethouder Meijer als lid stuurgroep regionaal preventiebeleid).</p> <p>Mei 2007: <i>lokale preventienota gemeente Zwartewaterland Gezond leven in Zwartewaterland/Nota lokaal gezondheidsbeleid 2007-2011</i>, met tegengaan –overmatig- alcoholgebruik als één van de speerpunten, aanhakend bij regionaal project Alcoholmatiging Jeugd Regio IJsselland (vanaf juni 2007) . Nota bevat concrete, operationele doelstellingen en acties (p. 31). Besproken en vastgesteld door Raad (28 juni 2007).</p> <p>November 2007: Zwartewaterland neemt deel in regionaal pilot-project BZK/VWS m.b.t. controle op handhaving Drank- en Horecawet.</p> <p>Uitvoering door GGD IJsselland van Gezondheidsmonitor Jongeren 2007.</p>
2008	<p>Februari 2008: clinic Veilig Uitgaan = Veilig thuiskomen bij Agnietencollege (over risico's alcohol en verkeer).</p> <p>Maart 2008: bespreking van <i>discussienota Meesturen achter de voordeur?</i>, over ketenbeleid in Raad, als onderdeel gezamenlijk ketenbeleid in de regio. Doel is te komen tot richtlijnen voor en certificering van keten in de loop van 2008 (met evaluatie in het vierde kwartaal).</p>
2009	

2.5 Case Horecabeleid

In 2001 wordt de gemeente geconfronteerd met verzoeken van het Bureau Eerlijke Mededinging (BEM) om actief op te treden tegen het illegaal verlenen van alcoholhoudende drank door paracommerciële organisaties. In 2002 leidt dit tot enkele weigeringen door de gemeente tot het verstrekken van drankvergunningen, maar B&W geeft –in 2003- aan het handhavingsbeleid te willen zien als onderdeel van een –te ontwikkelen- breder drank- en horecabeleid. Wel wordt in 2003 specifiek beleid ontwikkeld t.a.v. paracommerciële instellingen. In 2003 voorziet het Kenniscentrum voor overheid en bestuur de gemeente van een beleidsnotitie dienaangaande, op grond waarvan de gemeente beleidsregels vaststelt.

Het Collegeprogramma 2006-2010 (beleidsvoornemen nr. 9) stelt dat in 2007 het – bredere- horecabeleid zal worden vastgesteld. In juni 2007 ziet de conceptnota “Integraal horecabeleid 2007-2011” inderdaad het licht. De nota werd in september 2007 in de Commissie Samenleving behandeld en vervolgens door de Raad vastgesteld.

Huidige portefeuillehouder: Hofland

2001	<p>Raadsprogramma 2001-2006 (p. 6, december 2000): vastgestelde sluitingstijden voor horeca worden regelmatig gecontroleerd en consequent gehandhaafd, waarvan de politie verslag doet. De wenselijkheid van aanpassen van sluitingstijden worden onderzocht.</p> <p>Januari 2001: diverse verzoeken van Bureau Eerlijke Mededinging (BEM) aan gemeente tot optreden i.v.m. art. 4 Drank- en Horecawet ('t Trefpunt, Mastenbroek/Genemuiden, loopt al vanaf 2000; De Driester, Genemuiden; De Vrede, Zwartsluis), illegale verstrekking van alcoholhoudende drank door paracommerciële instellingen. BEM verzoekt officier van justitie en Keuringsdienst van Waren om interventie. Arrondissementsparket vraagt gemeente om nadere informatie, die ook wordt verstrekt.</p>
2002	<p>Juli 2002: Gemeente weigert verlening drankvergunningen aan 't Trefpunt en De Driester.</p>
2003	<p>Januari 2003: bespreking offerte drank- en horecabeleid door Kenniscentrum voor overheid en bestuur.</p> <p>Maart 2003: brief gemeente aan BEM: gemeente ontwikkelt op dit moment beleid voor paracommercie en houdt een inventarisatie/actualisatie van drank- en horecavergunningen. Hierdoor worden momenteel geen handhavingsactiviteiten gestart</p> <p>Mei 2003: verkennende notitie paracommercieel beleid, richt zich op uitwerking beoordelingsruimte gemeente van 'plaatselijke of regionale omstandigheden' bij verlening vergunning voor het verstrekken van alcoholhoudende drank, ter voorkoming van mededinging.</p> <p>Juni 2003: definitief concept Beleid paracommercie gemeente Zwartewaterland (opgesteld door Kenniscentrum voor overheid en bestuur), met inventarisatie van paracommerciële inrichtingen, wet- en regelgeving. Bevat concept-beleidsregels waarop horeca en andere belanghebbenden (incl. BEM) in de gelegenheid worden gesteld te reageren (schriftelijk en via inspraakavond juni 2003).</p> <p>Oktober 2003: bijstelling beleidsnotitie o.g.v. binnengekomen reacties.</p> <p>December 2003: B&W neemt concept-beleidsregels paracommercie aan.</p>
2004	<p>Rondetafelgesprek met horeca over o.a. sluitingstijden.</p>
2005	<p>Maart 2005: Meerjarenbeleidsplan Integrale Veiligheid 2005-2010/Jaarplan Integrale Veiligheid 2005, onderdeel Bedrijvigheid en Veiligheid: specifiek horecabeleid ontwikkelen (m.n. m.b.t. sluitingstijden en controle/handhaving daarvan), keert terug in Jaarprogramma Integrale Veiligheid 2006 (december 2005).</p>
2006	<p>Collegeprogramma 2006-2010 (CP 9): in 2007 zal het horecabeleid worden vastgesteld. (resultaatverplichting).</p>
2007	<p>Sept. 2007: Commissie Samenleving bespreekt notitie Integraal horecabeleid 2007-2011. Besluit: nota door als hamerstuk naar de Raad. Integraal horecabeleid 2007-2011 (Veilige, verantwoorde en plezierige horeca) wordt vastgesteld door de Raad (september 2007). Evaluatie van het beleid na drie jaar.</p>

2.6 Case Centrale huisvesting Hasselt

Bij de herindeling is reeds besloten tot centrale huisvesting van het gemeentelijk apparaat in Hasselt. In de verdere voorbereiding van de noodzakelijke ver- /nieuwbouw, in de periode tot 2006, sneuvelen verschillende plannen. In eerste instantie was er nog sprake van dat ook de politie en de woningcorporatie in het gebouw zouden worden opgenomen; een herzien plan met alleen gemeentelijke functies werd in 2005 afgewezen door de Monumentencommissie. Gedurende dit

hele proces van herontwerpen heeft ook het denken over het onderliggende dienstverleningsconcept en de klantfilosofie zich nader ontwikkeld. In 2006 komt een –herijkt- Programma van Eisen tot stand, gevolgd door een Voorlopig Ontwerp en een Definitief Ontwerp in 2007. In deze periode wordt de samenwerking met de projectadviseurs beëindigd en wordt een nieuwe externe projectleider aangesteld en vond een wisseling van de wacht plaats bij de architect. In 2008 wordt gestart met de daadwerkelijke bouw.

Huidige portefeuillehouders: Boshove, Hofland

2001	<p>Raadsprogramma gemeente Zwartewaterland 2000 (december 2000): zo spoedig mogelijk wordt een centrale huisvesting gerealiseerd op een goed bereikbare locatie, met dien verstande dat een beperkte loketfunctie voor sociale zaken en burgerzaken wordt gecreëerd in de drie grootste kernen. Op grond van een onderzoek van Grontmij (uitgebracht in november 2000) sprak de Stuurgroep Herindeling Zwartewaterland i.o. eerder een voorkeur uit voor Hasselt als centrale lokatie, te realiseren door uitbreiding van het gemeentehuis aldaar.</p> <p>Januari 2001: bespreking in raadscommissie. Commissie is unaniem voor centrale huisvesting maar wil nadere onderbouwing lokatiekeuze en keuze voor verbouw. De fractie van Gemeentebelangen laat korte tijd later weten toch niet voor centrale huisvesting te zijn.</p> <p>Februari 2001: adviesbureau Stevens & Van Dijck komt met een projectplan.</p> <p>April 2001: advies Ondernemingsraad: centrale huisvesting door uitbreiding/verbouwing gemeentehuis Hasselt.</p> <p>Mei 2001: meerderheid raad akkoord met nadere uitwerking plannen voor uitbreiding gemeentehuis Hasselt, met beschikbaarstelling voorbereidingskrediet.</p>
2002	<p>April 2002: presentatie stedenbouwkundige visie t.b.v. omwonenden, personeel en raadsleden.</p> <p>December 2002: notitie adviesbureau Stevens & Van Dijck over permanente gedeconcentreerde huisvesting. Huidige huisvesting in Genemuiden en Hasselt voldoet niet aan alle veiligheids- en/of ARBO-eisen. Ruimtegebrek in gemeentehuis Hasselt. Kosten decentrale huisvesting geraamd op €4 miljoen, kosten centrale huisvesting op €6 miljoen, maar efficiencyverlies bij huisvesting op twee lokaties.</p> <p>December 2002: workshops over balie- en kantoorconcepten.</p>
2003	<p>Februari 2003: bespreking in commissie Grondgebied (over beschikbaarstelling verder voorbereidingskrediet). Commissie is ontevreden over de geboden informatie. Er moet een nieuwe notitie komen.</p>
2004	<p>April 2004: commissie Samenleving behandelt een voorstel voor een sterk vereenvoudigde uitvoering van de centrale huisvesting in Hasselt; akkoord met voorbereidingskrediet.</p> <p>Najaarsnota 2004: Voorlopig koopcontract met eigenaar boerderij aan het Kalkovenwegje, i.v.m. beoogde nieuwe vleugel achter het gemeentehuis (is eind 2004 daadwerkelijk aangekocht). Gestart met bestemmingsplanprocedure. Diverse werkgroepen houden zich vervolgens bezig met de planvorming.</p>
2005	<p>Voorjaar 2005: ruimtelijk programma van eisen gereed.</p>
2006	<p>Januari 2006: Notitie Stevens & Van Dijck. Investeringsraming op basis van ruimtelijk programma van eisen.</p> <p>Maart 2006: brief B&W aan commissie grondgebied: Monumentencommissie niet akkoord met uitwerking kantoorvleugel. Stedenbouwkundig bureau MRO gaat onderzoek doen naar uitbreidingsmogelijkheden (studie gereed eind maart 2006). Herijking programma van eisen. Avond voor omwonenden gepland voor april 2006. Voorlopig Ontwerp staat</p>

	gepland voor mei 2006. Aanbesteding gepland voor december 2007. Mei 2006-november 2006: diverse notities Stevens & Van Dijck ter nadere uitwerking programma van eisen. Collegeprogramma 2006-2010 (CP 8): centrale huisvesting van de ambtelijke organisatie in Hasselt en klantvriendelijke inrichting van het gemeentehuis wordt in deze collegeperiode gerealiseerd (resultaatverplichting). November 2006: ambtelijk memo over projectadvisering door Stevens & Van Dijck en architect Ruiter.
2007	Februari 2007: presentatie Voorlopig Ontwerp aan Raad. Juli 2007: beëindiging samenwerking Stevens & Van Dijck en gemeente. Vervanging projectmanager gebruikt als herijkpunt positie Stevens & Van Dijck. Juli 2007: ambtelijk advies over te lage raming kosten door Stevens & Van Dijck. September 2007: presentatie Definitief Ontwerp aan Raad, gevolgd door aanbesteding en aanvraag bouwvergunning.
2008	Februari 2008: definitief ontwerp nieuw- en verbouw bij Raad, kredietaanvraag van €5.0 mln ten behoeve van realisering. Raad akkoord.
2009	Bouw en oplevering (gepland voor december 2009).

2.7 Case Harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid

Na de samenvoeging in januari 2001 bleken er in de gemeente Zwartewaterland verschillende subsidievoorwaarden en wijzen van subsidieverlening in gebruik te zijn, op beleidsterreinen als sport, cultuur en welzijn. Het gaat daarbij niet alleen om subsidieverlening in enge zin, maar ook om andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld verschillen in voorwaarden waaronder accommodaties ter beschikking wordt gesteld (en onderliggende verschillen in eigendomsverhoudingen m.b.t. die accommodaties). De verschillen betreffen zowel verschillen tussen de drie gemeentekernen (die immers voorheen tot verschillende gemeenten behoorden) als verschillen tussen specifieke sectoren en/of verenigingen.

Ofschoon bij de herindeling in de voorbereidingsfase een groot aantal voorstellen tot harmonisatie is gedaan door de projectorganisatie, werd besloten tot een overgangsfase van één jaar. Naast praktische bezwaren (tijdgebrek) waren daarvoor twee redenen:

- het nieuwe gemeentebestuur moest volledig bij de vormgeving van het nieuwe subsidiebeleid worden betrokken;
- naast harmonisatie ~~se~~ moest een bij de nieuwe gemeente passend en eigentijds subsidiebeleid worden ontwikkeld.

Op basis van een uitgangspuntennotitie (april 2002) is per 1 januari 2003 de nieuwe Algemene subsidieverordening gemeente Zwartewaterland van kracht geworden, aangevuld met enige bijzondere subsidieverordeningen (Sport, Jeugd & Jongeren, Toonkunst). Deze nieuwe regelgeving was vooral procedureel van aard en beoogde geen inhoudelijke harmonisatie.

In 2004 werden de volgende knelpunten gesignaleerd:

- gebrekkige praktische hanteerbaarheid en gebrekkige juridische basis van de Algemene subsidieverordening 2003;
- het ontbreken van bijzondere deelverordeningen op bepaalde beleidsterreinen;
- het ontbreken van subsidie-overeenkomsten met (grotere) instellingen, terwijl bij deze instellingen al wel met budgetfinanciering werd gewerkt.

In de periode 2004-2006 zijn met behulp van een externe adviseur (Deloitte) nieuwe verordeningen opgesteld en per 1 januari 2007 van kracht geworden. Vanaf dat moment is ook de besluitvorming gewijzigd: tot en met 2006 stelde de Raad middels het subsidieprogramma de subsidiebedragen per instelling vast; vanaf 2007 vindt subsidieverstrekking rechtstreeks –door het college- o.g.v. de verordeningen plaats.

V.w.b. de daadwerkelijke harmonisatie verstrekte B&W in 2002 een bestuursopdracht om in kaart te brengen welke afspraken er in de gemeente zijn gemaakt ten aanzien van sport- en welzijnsaccommodaties. In 2004 resulteerde dat in een beleidsplan, gevolgd door een nota in 2006. Geconcludeerd werd (Aanbiedingsbrief nota accommodatiebeleid gemeentelijke sport- en welzijnsaccommodaties, 3 oktober 2006) dat de situatie dermate divers was dat het lastig is daar nieuw, toekomstig beleid naast te ontwikkelen zonder dat dit gevolgen heeft voor de bestaande situatie. B&W en Raad besluiten vervolgens in het najaar van 2006 geen harmonisatie van het bestaande beleid toe te passen. Het argument hiervoor is dat het in stand houden van het verenigingsleven zwaarder weegt dan het harmoniseren van de onderlinge verschillen.

Op twee terreinen wordt in de periode 2006-2009 voortgang geboekt: bij de zwembaden en bij de voetbalverenigingen. Voor wat betreft de zwembaden: in onderstaande beschrijving is geen informatie opgenomen over de privatisering van de zwemaccommodaties in Zwartewaterland, hoewel deze operatie ook als “harmonisatie” kan worden opgevat. Voor de feitelijkheden verwijzen we naar bijlage 2 bij het raadsvoorstel zoals behandeld in de commissie Samenleving op 14 juni 2007. Met de voetbalverenigingen in de gemeente wordt in 2008 en 2009 overleg gevoerd en komt het uiteindelijk tot een overeenkomst over zowel harmonisatie van eigendomsverhoudingen, onderhoud en huurtarieven, als de aanleg van kunstgrasvelden.

In 2009 komt –tot slot- de sportnota 2009-2012 tot stand, met daarin voorstellen voor een nieuwe sportsubsidieregeling en een nieuwe regeling investeringssubsidie sportaccommodaties.

Huidige portefeuillehouder: Meijer

2001	<p>Herindeling: noodzaak tot harmonisatie subsidiebeleid. Projectorganisatie doet in voorbereidingsperiode voorstellen tot harmonisatie subsidiebeleid. Implementatie wordt uitgesteld tot na herindeling (overgangsjaar).</p> <p>Raadsprogramma 2001-2006 (II-5, punt 10): harmonisering welzijnsbeleid en subsidiestelsel wordt afgestemd op prioriteiten:</p> <ul style="list-style-type: none">- plaatselijk en publiek nut voor de burger;- helder inzicht in kosten en baten (geen versluiering van subsidies);- toekenning o.b.v. een door de Raad vastgestelde verordening.
2002	<p>Uitgangspuntennotitie nieuw gemeentelijk subsidiebeleid (april 2002).</p> <p>Bestuursopdracht B&W aan afdeling Welzijn & Onderwijs tot het opstellen van een nieuw, indien mogelijk eenduidig, beleid t.a.v. sport- en welzijnsaccommodaties (najaar 2002). Vaststelling door Raad van Subsidiebeleidsplan welzijn en onderwijs (december 2002). Vaststelling door Raad van Algemene subsidieverordening gemeente Zwartewaterland 2003 alsmede enkele bijzondere subsidieverordeningen: Sport, Jeugd & Jongeren en Toonkunst (december 2002).</p>
2003	-
2004	<p>Raadsdebat: harmonisatie komt inhoudelijk onvoldoende van de grond.</p> <p>Beleidsplan Accommodatiebeleid gemeentelijke sport- en welzijnsaccommodaties (mei 2004): bevat verslag van inventarisatie van verschillen m.b.t. accommodaties in gemeentelijk eigendom en beheer en accommodaties in gemeentelijk eigendom met particulier beheer, en voorstellen voor harmonisatie tarieven en eigendomsverhoudingen.</p> <p>Behandeld in commissie Samenleving: positief over beleidsplan, maar graag inzicht in consequenties voor verenigingen bij toepassing van voorstellen, evenals inzicht in financiële consequenties voor gemeente.</p> <p>Ambtelijk advies (november 2004) om het verdere traject op te knippen en te faseren in de tijd (aanpak van problematiek m.b.t. accommodaties in gemeentelijk eigendom in 2004/2005; aanpak problematiek m.b.t. welzijnsaccommodaties gedeeltelijk in gemeentelijk eigendom in 2005/2006; aanpak problematiek m.b.t. sportaccommodaties in 2006).</p>
2005	<p>Juni 2005: bespreking notitie Aandachtspunten bij de uitvoering van de nota Gemeentelijke welzijns- en sportaccommodaties in commissie Samenleving en middelen.</p>
2006	<p>Coalitieprogramma 2006 (p. 4): helder inzicht in wijzen van subsidiëring en andere vormen van ondersteuning. Heldere criteria voor subsidieverlening. Rechtvaardige verdeling van de beperkte beschikbare middelen. Maatwerk belangrijker dan extreme harmonisatie.</p> <p>Collegeprogramma (CP52): resultaatverplichting om met professionele welzijnsorganisaties samenwerkingsovereenkomsten te sluiten waarin afspraken worden gemaakt over prijzen en prestaties.</p> <p>Aanbieding nota Accommodatiebeleid gemeentelijke sport- en welzijnsaccommodaties aan Raad (oktober 2006). B&W besluit geen harmonisatie van het bestaande beleid toe te passen omdat het in stand houden van het verenigingsleven zwaarder weegt dan het harmoniseren van de onderlinge verschillen. In voorkomende gevallen zal maatwerk worden geleverd met de nota als nulmeting. Raad gaat akkoord en neemt nota ter kennisgeving aan (november 2006).</p> <p>Voorstel B&W aan Raad: vervanging Algemene subsidieverordening gemeente Zwartewaterland 2003 door nieuwe subsidieverordening.</p> <p>Vaststelling Algemene subsidieverordening gemeente Zwartewaterland 2007 alsmede enkele bijzondere subsidieverordeningen (per januari 2007).</p>
2007	<p>Interne controle: afstemming tussen subsidieverordeningen schiet tekort (overlappen en verwijzingen).</p>

2008	Raadsbesluit juni 2008: €100.000 (structureel) voor sportaccommodaties, €500.000 voor incidentele maatregelen sportbeleid.
2009	<p>Februari 2009: <i>Notitie Kunstgras of natuurgras? Uitbreiding van voetbalaccommodaties in Zwartewaterland.</i></p> <p>Maart 2009: Uitwerking voorstel aan de drie voetbalverenigingen tot het afsluiten van een overeenkomst over harmonisatie van eigendom, onderhoud en huurtarieven, en aanleg kunstgrasvelden, gefaseerd over 4 jaar. Raad stemt unaniem in, onder voorwaarde van een adequaat dekkingsvoorstel.</p> <p>April 2009: B&W doet dekkingsvoorstel. Commissie Samenleving akkoord (14 mei 2009).</p> <p>April 2009: Commissie Samenleving bespreekt <i>Samen in beweging. Sportnota 2009-2012</i>, met voorstellen voor een nieuwe sportsubsidieregeling en een nieuwe regeling investeringssubsidie sportaccommodaties.</p>

2.8 Case Revitalisering bedrijventerreinen Hasselt (Waterfront Hasselt)

Uit eind jaren '90 dateert een studie van de Grontmij op grond waarvan het idee ontstond het bedrijventerrein rond de Industrieweg, aan het Zwartewater (tegenover de historische kern van Hasselt) te bestemmen voor herontwikkeling, waarin wonen een belangrijke plaats zou moeten innemen. Door aangescherpte milieu-eisen m.b.t. geluid bleek volledige herstructurering van bedrijfs- naar woonfunctie niet direct mogelijk. Bovendien belemmert, om dezelfde redenen, het bedrijventerrein de geplande uitbreiding van de woonwijk Diamantenbolwerk, aan de overzijde van het water.

Het Waterfront betreft deel A van het bredere revitaliseringsproces, met het oudere deel ten noorden van de Randweg als deel B, en het zuiden daarvan als deel C.

In 2004 is voor het project Waterfront Hasselt door provincie en VROM ieder een bijdrage van €1 mln toegezegd, op voorwaarde dat de gemeente zelf eveneens €1 mln bijdraagt. In 2004 stelt B&W aan de Raad voor €1.2 mln beschikbaar te stellen (reservering), hetgeen geschiedt. In 2004 wordt realisering voorzien voor 2010.

De periode 2005-2007 wordt besteed aan het definitief verwerven van subsidie bij provincie en VROM en aan een aantal organisatorische kwesties zoals de oprichting van de Stichting Beheer Bedrijventerreinen Zwartewaterland en het aanvragen van offertes voor een plan van aanpak/haalbaarheidsstudie. In juli 2007 gaat de Raad akkoord met de uitkomsten van het Haalbaarheidsonderzoek revitalisering Waterfront Hasselt. Wel blijkt een nader tekort van €1.78 mln te worden verwacht waarvoor B&W aan de provincie een additionele bijdrage van €1 mln heeft gevraagd (augustus 2007; de resterende € 0.78 komt ten laste van de gemeente).

Huidige portefeuillehouder: Van de Velde

2001	In 2000 wordt een convenant ondertekend door de initiatiefnemers: KvK (regio Zwolle), Industriële Werkgemeenschap Hasselt, de gemeente Zwartewaterland en de provincie Overijssel.
2002	Masterplan Revitalisering Industrierrein Zwartewater Hasselt ; stuurgroep Revitalisering met daarin de initiatiefnemers.
2003	Begin 2003: project wordt opgenomen in landelijke Beleidsregeling Budget Investeringen Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK). Juni 2003: voorontwerp-bestemmingsplan industrierrein Zwartewater (Hasselt) wordt in de inspraakprocedure gebracht (ex art 6a WRO).
2004	Enkele concrete maatregelen uit het Masterplan (collectieve beveiliging, afvalzorg, aanzet tot parkmanagement) worden in 2004 geïmplementeerd. April 2004: rapport Waterfront Hasselt Projectbeschrijving (Witpaard Partners). plan wordt gepresenteerd aan VROM; VROM en de provincie Overijssel zeggen (cf. eerdere toezegging) toe in beginsel €1 mln elk voor het project ter beschikking te willen stellen. Voorwaarde is dat het project is uitgevoerd voor 1 januari 2010. Mei 2004: wethouder Boshove neemt (o.a.) dit project over van wethouder Oegema die per 1 september 2004 aftreedt wegens verschil van inzicht tussen hem en de andere collegeleden over zijn handelswijze bij de verwerving van gronden voor woningbouw. Juni 2004/augustus 2004: presentatie van en discussie over het project in de commissie Grondgebied. Voorstel B&W om €100.000 ontwikkelingskrediet beschikbaar te stellen. Raad akkoord, ChristenUnie en Gemeentebelangen zijn tegen. September 2004: benoeming wethouder Wiggers die het project overneemt van wethouder Boshove. December 2004: haalbaarheidsonderzoek Waterfront Hasselt. Drie van de vijf op het terrein gevestigde bedrijven is bereid op termijn te verhuizen. Eén bedrijf is bereid tot PPS-constructie. Vijfde bedrijf (scheepsreparateur) kan mogelijk ingepast worden in het project. Totale kosten: €3.2 mln.
2005	Maart 2005: Raad stemt in met project Waterfront en voorlopige exploitatie o.g.v. haalbaarheidsonderzoek (gemeentelijke bijdrage: €1.2 mln). Voorstel dit bedrag op te nemen in meerjarenbegroting. Raad akkoord. B&W zegt toe iedere drie maanden een voortgangsrapportage te doen. September 2005: symbolische overhandiging cheque ter waarde van €1 mln door gedeputeerde Abbenhues aan gemeente. Ondertekening statuten stichting Beheer Bedrijventerreinen Zwartewaterland.
2006	Najaar 2006: Raad nodigt -op initiatief van de PvdA- B&W uit te komen met haalbaar voorstel, gesteund door externe partijen, vóór 1 juli 2007. Gemeente voert vervolgens opnieuw gesprekken met alle betrokken bedrijven (op twee na).
2007	Mei 2007: Raad stelt bestemmingsplan Bedrijventerrein Zwartewater 2004 vast. Juli 2007: behandeling haalbaarheidsstudie Waterfront in Raad. Raad akkoord (Gemeentebelangen tegen). Juli 2007: brief gemeente aan GS Overijssel. Uitleg over stand van zaken m.b.t. onderdelen A, B en C. Uitleg over plan m.b.t. onderdeel A (Waterfront). Schets van beoogde dekking: €1 mln provincie cf. toezegging (2004), €1 mln VROM (idem), €1,2 mln gemeente. Resterend tekort: €1.78 mln. Brief herinnert aan toezegging tijdens bestuurlijk overleg met gedeputeerde Abbenhues (juni 2007) voor een extra bijdrage van €1 mln. Restant komt voor rekening van de gemeente (dekking uit deel C van het totale plan).
2008	Januari 2008: provincie onthoudt -deels- goedkeuring aan het bestemmingsplan. Mei 2008: Voorstel om krediet beschikbaar te stellen voor aankoop perceel Veldman Beton. Raad akkoord in juni 2008. Augustus 2008: B&W stelt voor geen nieuw bestemmingsplan vast te stellen voor de

	<p>onderdelen waaraan GS goedkeuring heeft onthouden. Nieuwe WRO biedt mogelijkheid om adequaat in te spelen op de situatie; reparatie van het bestemmingsplan is dus niet meer nodig. Deze aanpak zal ter goedkeuring aan GS worden vastgelegd. Raad akkoord met deze aanpak.</p> <p>Oktober 2008: B&W stemt in met aankoop twee percelen van Van der Kamp. Raad akkoord. Van der Kamp gaat verhuizen naar het industrieterrein in Meppel. Definitieve uitvoering is nog afhankelijk van overeenstemming van Van der Kamp met partner in Meppel.</p> <p>December 2008: aantreden wethouder Van de Velde die het project overneemt van de naar Hattem vertrekkende wethouder Wiggers.</p>
2009	

2.9 Case Herinrichting centrum Zwartsluis

De aantrekkelijkheid van het centrum van Zwartsluis is reeds enige jaren onderwerp van discussie, ook onder burgers/betrokkenen (werkgroep Fortresse). Herinrichting van het centrum past binnen de structuurvisie van de gemeente zoals die in juli 2005 door de Raad is vastgesteld en binnen het projectplan Zwartewaterlint.

In de periode eind 2004-2007 vinden er met regelmaat gesprekken plaats met betrokkenen, m.n. planontwikkelaars, stedenbouwkundigen en architecten. Doel van deze gesprekken is het gezamenlijk ontwikkelen van een ontwerp voor de herinrichting. Dat staat ook met zoveel woorden in het Collegeprogramma (beleidsvoornemen 41: “In Zwartsluis zijn de plannen gericht op uitvoering van het projectplan Zwartewaterlint, met name waar het gaat om inbreiding en revitalisering van het centrum”)

In november 2007 gaat de Raad akkoord met herinrichtingsvariant 2. In 2008 blijkt dat deze variant –in financiële zin- een negatief resultaat laat zien en mogelijk aanpassing behoeft.

Huidige portefeuillehouder: Van de Velde

2001	<p><i>Raadsprogramma 2001-2006 (p. 9, december 2000):</i> het behoud en zo mogelijk uitbreiding van het winkelapparaat met een divers aanbod in de woonkernen wordt nagestreefd [...] Concentratie van de winkelvoorzieningen in de centra van de woonkernen wordt nagestreefd, waarbij een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid van belang zijn [...] uitbouw van toerisme en recreatie door een accentuering van ontwikkelingen in Zwartsluis in de volle breedte van dit beleidsterrein.</p>
2002	-
2003	-
2004	<p>November 2004: <i>werkgroep Fortresse</i> presenteert haar visie op de toekomst van Zwartsluis. De werkgroep is ontstaan op particulier initiatief en vraagt aandacht voor de voornaamste knelpunten: toeristen laten Zwartsluis links liggen, de middenstand in het centrum staat onder druk, de kern verpaupert. Belangrijke rol voor toerisme/watersport (cf. eerder rapport uit 1999 van Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme).</p> <p>Najaar 2004: MKB Reva (project-adviseur op het terrein van winkelcentra; verbonden aan MKB Vastgoed, project-ontwikkelaar) verricht in opdracht van de winkeliersvereniging Zwartsluis een DPO (distributie planologisch onderzoek) naar de toekomstmogelijkheden</p>

	<p>van ondernemers in de oude kern van Zwartsluis, uitmondend in rapport <i>Toekomstmogelijkheden Centrumvoorzieningen Zwartsluis, deel 1 en 2</i>. Volgens het rapport heeft Zwartsluis een aantrekkelijke historische kern met ligging aan het water, en heeft het een sterke koopkrachtbinding in de voedselsector. De mogelijkheden worden echter onvoldoende benut, en de uitstraling en fysieke structuur van grote delen van het winkelgebied zijn verouderd.</p> <p>November 2004: bijeenkomst gemeente, Arriva Nederland en enkele adviseurs uit vastgoedwereld (hierna: initiatiefgroep) ter bespreking van plannen voor invulling van het Arriva-terrein met woningen en winkels, w.o. de C-1000 supermarkt</p>
2005	<p>Januari 2005: rapport Zuidema Stedebouw <i>Structuurvisie Zicht op Zwartewaterland 2005-2020</i>. Herinrichting Arriva-terrein maakt deel uit van project Zwartewaterlint.</p> <p>April 2005: vervolgbijeenkomst initiatiefgroep waarin randvoorwaarden voor planconcept nader worden benoemd. Afsproken wordt een drietal scenario's te ontwikkelen.</p> <p>Mei 2005: vervolgbijeenkomst initiatiefgroep, bespreking van drie modellen.</p> <p>Juli 2005: vervolgbijeenkomst initiatiefgroep, toelichting op structuurvisie Zwartewaterlint. Gemeente concludeert dat planvorming voorloopt op visievorming; dringt aan op ontwikkeling masterplan Zwartsluis i.p.v. plan voor herinrichting Arriva-terrein.</p> <p>Juli 2005: Raad stelt Structuurvisie vast.</p> <p>Oktober 2005: vervolgbijeenkomst initiatiefgroep, toelichting op studie Zwartewaterlint en projecten in Zwartsluis. Gemeente vraagt aandacht voor onderlinge inpassing herinrichting Arriva-terrein, centrumplan Zwartsluis en procesgang project Zwartewaterlint.</p> <p>Augustus 2005: ambtelijk memo aan partijen betrokken bij herinrichting Arriva-terrein en omgeving in Zwartsluis. Ontwikkeling ruimtelijke ontwikkelingsvisie Zwartsluis noodzakelijk, zal plaatsvinden door bureau Kuiper Compagnons en circa 1 jaar in beslag nemen. Ontwikkende partijen kunnen na halverwege het traject (als contouren vastliggen) ideeën nader vormgeven. In september 2006 zou de ontwerpfasen moeten zijn afgerond, en in het najaar van 2007 de voorbereidingsfase m.b.t. de daadwerkelijke werkzaamheden.</p> <p>Oktober 2005: <i>projectplan Zwartewaterlint</i> (status onduidelijk).</p> <p>November 2005: ondertekening convenant gemeente, MKB Vastgoed, Wetland Wonen, Handelsvereniging Zwartsluis inzake ontwikkeling centrumgebied Zwartsluis (na bespreking en akkoord commissie Grondgebied in oktober 2005). Uitwerking via opdracht aan adviesbureau FAME voor ontwikkeling stedenbouwkundige visie op centrum Zwartsluis.</p>
2006	<p>Januari 2006: vervolgbijeenkomst initiatiefgroep, doornemen stand van zaken project Zwartewaterlint, herstructurering centrumgebied en herinrichting Arriva-terrein <i>Collegeprogramma (CP41)</i>: In Zwartsluis zijn de plannen gericht op uitvoering van het projectplan Zwartewaterlint, met name waar het gaat om inbreiding en revitalisering van het centrum (inspanningsverplichting).</p>
2007	<p>Maart 2007: rapport FAME <i>Stedenbouwkundige visie Centrum Zwartsluis</i> met twee meest kansrijke modellen, met model II als voorkeursmodel (zwaartepunt herontwikkeling rond de Kerkstraat en Stationsweg)., vanwege betere inpassing in strategische ontwikkelingsvisie Zwartewater, minder verplaatsingen van ondernemers en betere fasering.</p> <p>Mei 2007: vervolgbijeenkomst stuurgroep (v/h initiatiefgroep), doornemen stand van zaken.</p> <p>September 2007: Raad gaat akkoord met herinrichtingsvariant 2 voor centrum Zwartsluis.</p> <p>September 2007: Raad gaat akkoord met krediet voor aankoop en ontwikkeling Besto-terrein.</p> <p>November 2007: B&W gaat akkoord met plan van aanpak voor herinrichting</p>

	centrumgebied Zwartsluis.
2008	<p>Februari 2008: Brief MKB Vastgoed aan gemeente: Herinrichtingsvariant 2 laat negatief financieel resultaat zien en behoeft mogelijk aanpassing. MKB Vastgoed vraagt aandacht voor communicatie naar ondernemers en bewoners.</p> <p>Februari 2008: ambtelijk advies aan B&W: duidelijk aangeven richting MKB Vastgoed dat zij de ontwikkelende partij zijn en dus met een nieuw ontwerp voor variant 2 moeten komen.</p>
2009	<p>Maart 2009: voorstel aan Raad om middelen ter beschikking te stellen voor voorzieningen t.b.v. passantenhaven Zwartsluis, als onderdeel ontwikkeling centrumplan Zwartsluis. Raad akkoord.</p>

2.10 Case Multifunctionele accommodatie (MFA) Hasselt

Op 28 april 2005 werd de eerste paal geslagen voor de multifunctionele accommodatie Hasselt (Streukeler Veste), waarvan de eindoplevering plaatsvond in april 2007 (de officiële opening werd reeds in september 2006 verricht). Het project kenmerkt zich door advisering door Deloitte (Fasedocument Voorbereidingsfase, september 2004). In maart 2005 stelt de Raad krediet beschikbaar voor de bouw. Begin 2005 vindt tevens overleg plaats met –externe- betrokkenen.

Huidige portefeuillehouder: Meijer

2001	<p>Rapport Huisvestingsplan Hasselt (Deloitte/ICS): analyse knelpunten en uitwerking verschillende scenario's.</p> <p>November 2001: principebesluit Raad over de bouw van een multi-functionele accommodatie (MFA) in Hasselt, met als partners het openbaar onderwijs, kinderopvang/buitenschoolse opvang Pippeloentje en peuterspeelzaal Jip en Janneke, en, indien mogelijk, de openbare bibliotheek..</p>
2002	<p>Onderzoek Bureau Witpaard (scenario-analyse) naar vier mogelijke locaties, later aangevuld met locatie AZC. Locatie evenemententerrein tussen de Prinsenstraat en de dr. H.A.W. van der Vechtlaan blijkt het meest geschikt.</p>
2003	<p>Mei 2003: voorstel B&W aan Raad om die locatie te kiezen en het project – met name gelet op de slechte financiële situatie van de gemeente- te beperken tot de fusieschool Trekschuit/Haselhorst, kinderopvang Pippeloentje, peuterspeelzaal Jip en Janneke en buitenschoolse opvang Het Hanzehonk (de laatste drie partners zijn ondergebracht in de Stichting Travers). Financieel is deelname van de bibliotheek aan de MFA niet mogelijk, wellicht wel van De Kern (maatschappelijk werk) en consultatiebureau Icare (indien daaraan geen extra kosten verbonden zijn). Raad akkoord (juni 2003), beschikbaarstelling voorbereidingskrediet van €250.000 (cf. jaarschijf 2003 Meerjaren Investeringsplan).</p> <p>Mei 2003: Raad besluit tot fusie scholen De Trekschuit en De Haselhorst.</p> <p>Oktober 2003: nader overleg in commissie Samenleving over mogelijke deelname basisschool Het Anker. Uit onderzoek Deloitte/ICS bleek deelname financieel niet haalbaar. Commissie daarmee akkoord.</p> <p>Oktober 2003: eerste informatiebijeenkomst bewoners. Architect liet bewoners meedenken over situering van het gebouw. Concrete afspraken met bewoners over te handhaven grootte van het evenemententerrein, onderzoek naar verkeers- en parkeersituatie en verplaatsing skatebaan.</p>

2004	<p>Februari 2004: tweede informatiebijeenkomst bewoners waarin het Voorlopig Ontwerp werd besproken (gebaseerd op eerdere suggesties bewoners en tussentijds onderzoek verkeerskundig bureau BVA).</p> <p>April 2004: eerste bijeenkomst kernteam MFA.</p> <p>Juni 2004: ambtelijk advies: aanbesteden cf. voorstel Deloitte/ICS en opdracht aan Deloitte/ICS uitbreiden met projectcoördinatie aanpalende omgeving. B&W akkoord.</p> <p>Juni 2004: Raad akkoord met MFA op evenemententerrein. Direct daarna wordt een projectgroep MFA in het leven geroepen met daarin de openbare scholen, Travers, de architect, de installatie-adviseur en verschillende vertegenwoordigers van de gemeente. Deloitte/ICS is extern adviseur en algemeen projectleider. E.e.a. onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep (gemeente en Travers).</p> <p>September 2004: Fasedocument Voorbereidingsfase (Deloitte/ICS).</p> <p>Oktober 2004: voorlopig advies Deloitte m.b.t. wijze van aannemersselectie.</p> <p>Oktober 2004: vergadering stuurgroep MFA, aanbesteding wordt in gang gezet.</p> <p>November 2004: daadwerkelijke aanbesteding.</p> <p>December 2004: eerste bouwvoorbereidingsvergadering.</p>
2005	<p>Januari 2005: Concept-raadsvoorstel m.b.t. gunning werkzaamheden en m.b.t. verdere communicatie met betrokkenen. In onderliggend ambtelijk advies wordt expliciet melding gemaakt van prettige samenwerking met alle partijen (intern en extern).</p> <p>Januari 2005: na accordering concept-raadsvoorstel houdt B&W persconferentie en licht betrokkenen schriftelijk in.</p> <p>Maart 2005: Uitgebreid raadsvoorstel met Definitief Ontwerp en planning van werkzaamheden. Realisatie gebouw verwacht in de loop van 2006. Raad akkoord, stelt bouwkrediet beschikbaar van €4,4 miljoen. Wel is duidelijk dat door sluiting AZC en terugloop leerlingenaantallen een extra participant gewenst is. Bovendien zet een deel van de Raad vraagtekens bij de hardheid van de exploitatie-overzichten (o.b.v. intentieverklaringen en toezeggingen i.p.v. contracten).</p> <p>April 2005: eerste paal wordt geslagen.</p> <p>Juni 2005: stichting Travers (Pippeloentje, Jip en Janneke, 't Hanzehonk) beëindigt haar activiteiten in Zwartewaterland en neemt dus geen deel aan de MFA. Na gesprekken door de gemeente met twee mogelijke partners, neemt per 1 januari 2006 de Stichting Kinderdagcentra Zwartewaterland de activiteiten over, op dezelfde voorwaarden als Travers.</p> <p>Oktober 2005: ambtelijk voorstel om naam MFA vast te stellen op Streukeler Veste, cf. juryvoordracht. B&W akkoord.</p>
2006	<p>September 2006: officiële opening.</p>
2007	<p>April 2007: tweede oplevering c.q. eindoplevering.</p> <p>September 2007: afsluiting project MFA Streukeler Veste, €83.000 binnen bouwkrediet.</p>

2.11 Case Bezuinigingstaakstelling personeelsreductie

De achtergrond van deze case ligt allereerst in de samenvoeging in 2001. Bij deze samenvoeging ontstonden nogal wat vacatures waarin voorzien werd door inhuur van tijdelijk personeel. Verder wordt in 2003 besloten nieuw personeel uitsluitend in algemene dienst aan te stellen. Eind 2003 wordt besloten om in 2009 een reductie op de personeelskosten te realiseren van € 550.000. In april 2004 gaat de OR akkoord met het raamwerk voor de reductie van de formatie. In 2006 komen met name in het cluster RO capaciteitsproblemen naar voren, waarin

door tijdelijke inhuur van personeel wordt voorzien. In november 2007 blijkt uit controle door de accountant dat de beoogde reductie is gerealiseerd.

Huidige portefeuillehouder: Hofland

2001	Na herindeling veel vacante functies. Managementteam (MT) had in overgangsfase machtiging voor inhuur tijdelijk personeel en uitbesteden van werkzaamheden. Ambtelijk advies (oktober 2001) om MT te machtigen knelpunten (a.g.v. ziekte en nieuwe taken) op te lossen. B&W akkoord.
2002	
2003	Ambtelijk advies (juni 2003) om al het nieuwe personeel aan te stellen in algemene dienst. B&W akkoord. Ambtelijk advies (juli 2004): in organisatie is er draagvlak voor reductie van aantal leidinggevenden, in relatie tot ontwikkeling naar fase 2 INK-model (procesgestuurde organisatie c.q. directiemodel). November 2003: structurele bijdrage aan ombuigingstaakstelling via reductie personeelskosten met €550.000, te realiseren in 2008.
2004	April 2004: Ondernemingsraad gaat akkoord met raamwerk reductie formatie. April 2004: raadscommissie wordt door B&W geïnformeerd over reductie personeelsformatie. Ambtelijk advies (augustus 2004): inhuur extra capaciteit bij Bouw- en Woningtoezicht.
2005	Ambtelijk advies (juli 2005): richtlijnen voor omgaan met boventallige medewerkers, voorleggen aan GO. B&W akkoord.
2006	Ambtelijk advies (mei 2006): medewerkers uit het cluster RO lopen regelmatig achter de feiten aan, er zijn te veel werkzaamheden vergeleken met de beschikbare tijd. De afdeling moet passen bij de ambities van het college. Oplossingen: efficiency-verbetering, uitbesteden van werk c.q. aanstellen extra personeel, prioritering in werkzaamheden (wat wel, wat niet). Ambtelijk advies (augustus 2006): tijdelijke inhuur extra personeel ruimtelijke ordening als noodverband. December 2006: Raad verzoekt de accountant bij de jaarrekening 2006 een overzicht te presenteren waarbij inzicht wordt verschaft in het verloop van het formatie-reductieplan tot aan eind 2006, e.e.a. gerelateerd aan de beoogde doelstelling van dit plan in 2008. In de analyse zouden ook de kosten van tijdelijk personeel en van inhuur van derden (vanaf peiljaar 2004) moeten worden betrokken.
2007	Ambtelijk memo (februari 2007): knelpunten bij Openbare werken, noodzaak tot inhuur. DT stemt in met tijdelijke inhuur tot 1 januari 2008. Ambtelijk advies (maart 2007): extra inhuur nodig bij Bouw- en Woningtoezicht a.g.v. invoering Wet Wabo. B&W akkoord (april 2007). Ambtelijk memo (april 2007) over formatie bedrijfsbureau en FFD. Voorstel voor meer uren en werknemers i.p.v. inkrimping. DT komt in mei/juni 2007 met totaal voorstel voor het bedrijfsbureau, incl. herverdeling t.o.v. afdeling FFD. Ambtelijk memo (april 2007): voorstel extra inhuur tijdens hoogseizoen. DT akkoord. September 2007: rapport van bevindingen accountant betreffende het onderzoek ontwikkeling personeelslasten. Onderzoek is in twee fasen afgerond. In de eindrapportage wordt aangegeven dat de personeelsreductie (vrijwel) is gerealiseerd. November 2007: Raad neemt rapport accountant over formatie-omvang voor kennisgeving aan.

2.12 Doelbereiking en interventies

Nu inzicht is verkregen in het feitelijke verloop van de processen, kan de vraag worden beantwoord of dit verloop conform verwachtingen heeft plaatsgevonden en of er eventueel interventies zijn gepleegd om processtagnatie tegen te gaan.

Hieronder wordt per case weergegeven of er enigerlei verwachting is geformuleerd ten aanzien van het verloop van het proces en wat de huidige stand van zaken (in juli 2009) is.

<i>CASE</i>	<i>Verwacht verloop</i>	<i>Stand van zaken</i>
Evenementenbeleid (EV)	CP06-10: vaststelling evenementenbeleid in 2008	Proefperiode met evaluatie na 2 jaar (vanaf 2009)
Erfplan Hasselt (ERF)	-	Doorvoering van enkele beperkte maatregelen (2009) i.p.v. Erfplan
Alcoholpreventiebeleid (ALC)	-	Staan beleid (vanaf 2007)
Horecabeleid (HOR)	CP06-10: vaststelling horecabeleid in 2007	Staan beleid (vanaf 2007)
Centrale huisvesting ambtelijk apparaat Hasselt (CH)	Raadsprogramma 2000: z.s.m. realiseren CP06-10: realisatie in deze raadsperiode	Gerealiseerd in 2009
Harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid (HAR)	-	Harmonisatie slechts deels tot stand gebracht (voetbalverenigingen, 2009)
Revitalisering bedrijventerreinen Hasselt/Waterfront (REV)	2010 als deadline a.g.v. financiering VROM en provincie	Nog niet gerealiseerd
Herinrichting centrum Zwartsluis (CZ)	-	Nog niet gerealiseerd
MFA Hasselt (MFA)	-	Gerealiseerd in 2007
Bezuinigingstaakstelling personeelsreductie (PERS)	Te realiseren in 2008	Gerealiseerd in 2008

Uit het overzicht blijkt dat in de helft van de gevallen een concrete verwachting in de vorm van een resultaatverplichting is geformuleerd; in de andere gevallen is veelal slechts sprake van een inspanningsverplichting. Van drie cases kan worden gezegd dat ze in lijn met de uitgesproken verwachtingen zijn gerealiseerd (horecabeleid, centrale huisvesting, bezuinigingstaakstelling). In twee gevallen is realisatie tot stand gekomen zonder dat het procesverloop van tevoren is geëxpliciteerd (alcoholpreventiebeleid, MFA). In drie gevallen is slechts op onderdelen beleid tot stand gebracht (evenementenbeleid, Erfplan Hasselt, harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid). De twee infrastructurele projecten (revitalisering bedrijventerreinen Hasselt, herinrichting centrum Zwartsluis) zijn niet afgerond (maar op onderdelen is wel enige voortgang geboekt).

In de helft van de cases (6 van de 10) lijkt het proces gedurende één of meerdere jaren te zijn stilgevallen, tot uiting komend in de lege cellen in de overzichten per case die terug te vinden zijn in paragrafen 2.2-2.11. Dat kan terug te voeren zijn op de wijze van dataverzameling (met documentenanalyse als basis, aangevuld met feitelijke informatie uit de interviews). Er kunnen immers door de gemeente activiteiten zijn ontplooid zonder dat dat is neergeslagen in memo's, brieven of nota's. Mogelijk spelen hier ook onvolkomenheden in archivering een rol. Duidelijk is wel dat perioden van stilstand zich vooral in de jaren 2002-2005 hebben voorgedaan.

Tot slot blijkt dat er nauwelijks bestuurlijke interventies zijn te onderkennen.

Uitzonderingen zijn:

- de bestuursopdracht van de Raad aan B&W betreffende het Erfplan Hasselt (2008);
- de discussienota van SGP/HKV uit 2007 over het alcoholpreventiebeleid;
- het terugschalen in 2003 door de toen aangetreden portefeuillehouder van de MFA Hasselt tot uitvoerbare proporties, mede gelet op de beperkte financiële middelen.

3. BEVINDINGEN UIT DE INTERVIEWS

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een antwoord op de volgende vragen:

- Welke perceptie hebben betrokken collegeleden, raadsleden en ambtenaren van het procesverloop (paragraaf 3.2)?
- Welke succes- en faalfactoren voor het procesverloop hebben bij de cases volgens betrokken collegeleden, raadsleden en ambtenaren een rol gespeeld (paragraaf 3.3)?
- Hoe kijken collegeleden, raadsleden en ambtenaren in het algemeen tegen de inrichting van bestuurlijke processen in Zwartewaterland aan (paragraaf 3.4)?
- Hoe kijken externe partijen tegen het procesverloop en hun interactie met de gemeente aan (paragraaf 3.5)?

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van respondenten. In de groep van respondenten zijn alle collegeleden opgenomen. Op ambtelijk niveau is gesproken met de gemeentesecretaris/directeur, met afdelingshoofden, zonodig aangevuld met direct betrokken ambtenaren/projectleiders. Vanuit de raad zijn alle fracties in de groep respondenten vertegenwoordigd evenals de griffie. Voor een aantal cases zijn ook externe betrokken bevestigd, waaronder bestuurlijke partners.

De uitkomsten worden hier zo gepresenteerd dat ze niet direct zijn te herleiden tot individuele respondenten, hetgeen ook steeds voorafgaand aan de gesprekken aan de respondenten is verteld. Voor deze aanpak is gekozen om maximale openheid te creëren tijdens de gesprekken.

Omdat de groep respondenten zeer divers is, was de hoge mate van overeenstemming over het verloop van de bestuurlijke processen bij de tien cases en over de achterliggende succes- en faalfactoren opvallend. Uiteraard zijn er accentverschillen tussen en binnen groepen actoren, maar uit het materiaal ontstaat een redelijk eenduidig beeld. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten dan ook geaggregeerd (d.w.z. voor de groep respondenten als geheel) gepresenteerd en wordt voorbijgegaan aan –kleinere- verschillen van inzicht.

3.2 Perceptie van het verloop van de cases

Hieronder wordt per case weergegeven hoe het verloop van de cases in de ogen van de respondenten kan worden getypeerd². In negatieve zin vallen het Erfplan

² Het betreft hier de nadere interpretatie van de onderzoekers van de perceptie door de respondenten, omdat niet rechtstreeks gevraagd is aan de respondenten om de cases te 'scoren' op enigerlei kwantitatieve (punten) schaal. Uiteraard is wel hun kwalitatieve oordeel gevraagd.

Hasselt, het evenementenbeleid, de harmonisatie van het subsidiebeleid en de centrale huisvesting op. In positieve zin onderscheiden zich het alcoholpreventiebeleid en de MFA Hasselt. De overige cases scoren neutraal. Die neutrale score is niet tot stand gekomen doordat positieve en negatieve percepties zich onder de respondenten in evenwicht hielden maar doordat de respondenten in overgrote meerderheid deze cases noch als positief noch als negatief betitelden.

<i>CASE</i>	<i>PERCEPTIE</i>
Evenementenbeleid (EV)	--
Erfplan Hasselt (ERF)	--
Centrale huisvesting ambtelijk apparaat Hasselt (CH)	-
Harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid (HAR)	-
Horecabeleid (HOR)	0
Revitalisering bedrijventerreinen Hasselt/Waterfront (REV)	0
Herinrichting centrum Zwartsluis (CZ)	0
Bezuinigingstaakstelling personeelsreductie (PERS)	0
Alcoholpreventiebeleid (ALC)	+
MFA Hasselt (MFA)	++

Vooruitlopend op de analyse in het volgende hoofdstuk, wijzen we er op dat de perceptie van het case-verloop door respondenten niet (geheel) blijkt samen te hangen met de eerdere uitkomsten (zie paragraaf 2.12) met betrekking tot het tijdig verloop van cases. Daarin werd gesteld dat drie cases gerealiseerd zijn volgens vooraf geformuleerde verwachtingen: horecabeleid, centrale huisvesting, bezuinigingstaakstelling. Deze drie cases scoren hier echter neutraal of licht negatief. Bij de twee cases die hier positief worden beoordeeld (alcoholpreventiebeleid, MFA) bleek het procesverloop niet vooraf geëxpliciteerd te zijn zodat geen uitspraken gedaan konden worden over tijdig verloop. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

3.3 Succes- en faalfactoren

In de tabellen hieronder wordt weergegeven welke succesfactoren en faalfactoren werden genoemd bij de verschillende cases. De factoren zijn (van boven naar beneden) geordend naar het aantal cases waarbij ze een rol spelen (het getal in de laatste kolom geeft aan bij hoeveel cases de betreffende factor een rol speelde).

SUCCESFACTOREN

S1: Contacten in het veld, maatschappelijk draagvlak	6x
S2: Rol portefeuillehouder	6x
S3: Goede contacten in regio (buurgemeenten e.d.)	3x

Beide onderzoekers hebben vervolgens onafhankelijk van elkaar kwalitatieve scores opgesteld die vrijwel geheel met elkaar overeen bleken te komen.

S4: Goede externe ondersteuning/advisering	2x
S5: Beleidsproces ingepast in landelijke/regionale kaders en processen	2x

FAALFACTOREN

F1: Door elkaar (gaan) lopen van verschillende beleidsterreinen (en soms portefeuilles), (te) integrale aanpak, geen beleidskaders om op terug te vallen, te ambitieus, te complex	8x
F2: Capaciteitsgebrek, onderbezetting, kwaliteitsgebrek ambtelijk apparaat	6x
F3: Verschillen tussen de kernen/na-ijleffecten herindeling	5x
F4: Beperkende randvoorwaarden, beperkt bestuurlijk instrumentarium, afhankelijkheid van bestuurlijke partners (bijv. handhaving), afhankelijkheid van derden	5x
F5: Gebrekkige communicatie Raad-B&W, onduidelijkheid over rollen	4x
F6: Verschillen in probleemperceptie Raad-B&W, inhoudelijk verschil van inzicht	4x
F7: Financiële randvoorwaarden, m.n. financieel zwaar weer 2003/2004	4x
F8: Inhoudelijke verdeeldheid in Raad	3x
F9: Wisselingen in portefeuillehouderschap	3x
F10: Rol portefeuillehouder/te weinig doortastend/politieke onhandigheid/onvoldoende politieke moed	3x
F11: Moeilijk te overbruggen (maatschappelijke) tegenstellingen	3x
F12: Maatschappelijke/bestuurlijke druk tot snelle actie	3x
F13: Te weinig project-/planmatig werken	3x
F14: Onvoldoende en/of niet-tijdig overleg met betrokkenen	2x
F15: Verstoring door hogere overheden	2x
F16: Gebrekkige externe ondersteuning/advisering	2x

Hieronder wordt nader ingegaan op de voornaamste succes- en faalfactoren en de rol die deze factoren in de verschillende cases hebben gespeeld. Indien bepaalde succes- en faalfactoren elkaars spiegelbeeld vormen, zullen deze gezamenlijk besproken worden. De succes- en faalfactoren worden verder als volgt geclusterd³:

1. factoren m.b.t. de interactie met externe partijen (maatschappelijke en bestuurlijke partners)
 - § contacten met betrokkenen (S1, F14)
 - § maatschappelijke/bestuurlijke druk tot snelle actie (F12)
 - § contacten met bestuurlijke partners, landelijke en/of regionale beleidskaders, afhankelijkheid van derden, verstoring door hogere overheden (S3, S5, F4, F15)
2. beleidsinhoudelijke aspecten
 - § complexiteit (F1)
 - § verschillen tussen de kernen, na-ijlen van herindelingseffecten (F3)
 - § moeilijk te overbruggen (maatschappelijke) tegenstellingen (F11)
3. factoren m.b.t. het functioneren van de Raad en/of B&W
 - § (positieve/negatieve) rol van de portefeuillehouder, wisselingen in portefeuillehouderschap (S2, F9, F10)
 - § inhoudelijke verschillen van inzicht Raad-B&W (F6)

³ Deze clustering van daadwerkelijk benoemde succes- en faalfactoren vormt een nadere uitwerking (en wijkt dus af) van die in paragraaf 1.2.2. Alle in paragraaf 1.2.2 genoemde factoren komen overigens wel op enigerlei wijze terug in één of meer cases.

- § inhoudelijke verdeeldheid in Raad (F8)
- § gebrekkige communicatie Raad-B&W, rolonduidelijkheid (F5)
- 4. financiële en organisatorische factoren
 - § onvoldoende capaciteit en/of kwaliteit ambtelijk apparaat (F2)
 - § goede/slechte externe ondersteuning/advisering (S4, F16)
 - § te weinig project-/planmatig werken (F13)
 - § financiële krapte (F7)

Ad 1: Factoren m.b.t. de interactie met externe partijen (maatschappelijke en bestuurlijke partners)

<i>FACTOR</i>	<i>EV</i>	<i>ERF</i>	<i>CH</i>	<i>HAR</i>	<i>PERS</i>	<i>HOR</i>	<i>REV</i>	<i>CZ</i>	<i>ALC</i>	<i>MFA</i>
Perceptie case-verloop	--	--	-	-	0	0	0	0	+	++
S1/F14: Contacten in het veld, maatschappelijk draagvlak, voldoende en/of tijdig overleg met betrokkenen	F	F		S		S	S	S	S	S
F12: Maatschappelijke/bestuurlijke druk tot snelle actie	F	F				F				
S3: Goede contacten in regio (buurgemeenten e.d.)	S					S			S	
S5: Beleidsproces ingepast in landelijke/regionale kaders en processen							S		S	
F4: Beperkende randvoorwaarden Beperkt bestuurlijk instrumentarium Afhankelijkheid van bestuurlijke partners (bijv. handhaving) Afhankelijkheid van derden		F	F				F	F		F
F15: Verstoring door hogere overheden		F					F			

Contact met betrokkenen (S1, F14)

De meest genoemde succesfactor betreft het **creëren van maatschappelijk draagvlak d.m.v. goede en tijdige contacten met maatschappelijke partners** (S1). Bij de twee cases die als **best practices** kunnen worden aangemerkt (alcoholpreventiebeleid, multifunctionele accommodatie Hasselt) is deze factor vrijwel unaniem (als succesfactor) door respondenten benoemd, maar ook bij enkele andere cases (die niet als positief kunnen worden aangemerkt) is deze factor door respondenten genoemd als een positieve factor (die klaarblijkelijk niet van doorslaggevend belang is geweest). Verder werd bij de twee **worst practices** (evenementenbeleid, Erfplan Hasselt) **onvoldoende en/of niet-tijdig overleg met betrokkenen** (F14) als faalfactor genoemd. Bij het **evenementenbeleid** gaat het hierbij vooral om de manier waarop in 2007/2008 door B&W (onder tijdsdruk, als gevolg van toenemende maatschappelijke onrust die zich vertaalde in druk van de Raad op B&W) het evenementenbeleid is ontwikkeld: op tamelijk traditionele wijze,

binnenskamers, zonder overlegsessies met betrokkenen, hetgeen in maart 2008 (in de aanloop naar en tijdens de behandeling in de commissie Samenleving) leidde tot veel kritiek van de zijde van met name horeca-ondernemers. Ten aanzien van het Erfplan Hasselt komt uit de gesprekken het (vrijwel) unanieme oordeel op dat de wijze waarop in mei 2007 betrokkenen (maar ook de Raad zelf) zijn geïnformeerd de schoonheidsprijs niet verdient. Door meerdere respondenten is er ook op gewezen dat aan het betreffende plan een onderliggende visie ontbrak hetgeen discussie met betrokkenen lastig maakte. Ten aanzien van de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid is er in meerderheid waardering voor de wijze waarop met de voetbalverenigingen uiteindelijk tot overeenstemming is gekomen, maar sommige respondenten geven aan dat het proces als geheel getuigt van te weinig politieke moed (waarbij overigens de hand volop in eigen boezem wordt gestoken). Door het onacceptabel te achten dat verenigingen er op achter uit zouden gaan, is er weliswaar geen weerstand onder betrokkenen ontstaan, maar gevoegd bij het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit, is het gemeentebestuur daardoor ook niet in staat geweest een patstelling te voorkomen.

De contacten met betrokkenen bij het horecabeleid worden positief beoordeeld: er vindt frequent en gestructureerd overleg plaats. Wel is duidelijk dat het reguliere overleg over het horecabeleid in 2008 heeft geleden onder de minder soepel verlopende contacten in het kader van het evenementenbeleid. Ook bij het alcoholpreventiebeleid is er positieve waardering voor de contacten in het veld, met scholen en de horeca-sector.

Bij de MFA Hasselt wordt vrijwel unaniem gewezen op de goede samenwerking met de betrokken partners. Het draagvlak voor het project was vanaf het begin duidelijk aanwezig. Het onderliggende idee van een brede school werd breed onderschreven. Bewoners zijn steeds tijdig geïnformeerd en deelgenoot gemaakt van het besluitvormingsproces met betrekking tot de exacte locatie van de MFA en noodzakelijke aanpassingen in de directe omgeving. Bewoners konden invloed uitoefenen maar wel binnen duidelijk omliggende kaders: de keuze voor een MFA stond niet ter discussie. Het project is uiteindelijk tot stand gekomen zonder bezwaarschriften en/of schadeclaims van betrokkenen.

Bij de twee resterende cases waarbij deze factor volgens de respondenten een rol speelt, is de indruk van respondenten dat de contacten goed zijn. Bij de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt/Waterfront is er goed en frequent overleg. Er is een goed netwerk van betrokkenen en het maatschappelijk draagvlak voor de plannen is zeker aanwezig, al werken niet alle betrokken partijen mee. Ook bij de herinrichting centrum Zwartsluis zijn de contacten met betrokkenen als succesfactor opgenomen, maar is een soortgelijke nuancering op zijn plaats. De meeste respondenten, onder wie de voormalige portefeuillehouder, zijn van mening dat de gemeente een goede relatie heeft met de bij deze case betrokken partijen (ontwikkelaars, ondernemers, burgers), verenigd in de initiatiefgroep. Die goede relatie en het veelvuldige overleg met

betrokkenen zijn vooral voor de planvorming van waarde gebleken. Daar staat tegenover dat in termen van uitvoering de gemeente niet altijd in staat is gebleken ondernemers daadwerkelijk in beweging te krijgen en er een patstelling lijkt te zijn ontstaan waarin iedereen op elkaar zit te wachten.

Maatschappelijke/bestuurlijke druk tot snelle actie (F12)

Deze factor heeft in de ogen van respondenten een negatieve rol gespeeld bij het evenementenbeleid, het horecabeleid en het Erfplan Hasselt. Bij het evenementenbeleid betreft het hier uiteraard allereerst de maatschappelijke onrust als gevolg van de brommerrellen in 2001. Maar ook in 2007 is er –via een handtekeningenactie onder burgers in de drie kernen- grote druk ontstaan op het gemeentebestuur (en vanuit de Raad op B&W) om handelend op te treden. Als gevolg daarvan is door B&W besloten het evenementenbeleid versneld te ontwikkelen. Bij het Erfplan Hasselt is evident dat er sprake was van druk tot snelle actie, na het spoedoverleg in 2002 over de veiligheid en bereikbaarheid van het centrum. Bij het horecabeleid speelde de druk vanuit het Bureau Eerlijke Mededinging tot handhaving een rol.

Contacten met bestuurlijke partners, landelijke en/of regionale beleidskaders, afhankelijkheid van derden, verstoring door hogere overheden (S3, S5, F4, F15)

Bij het evenementenbeleid, het horecabeleid en het alcoholpreventiebeleid spelen de goede contacten in de regio (met omliggende gemeenten, met de politieregio IJsselland, met de regionale GGD) volgens de respondenten een positieve rol. Vooral bij het alcoholpreventiebeleid scoort de gemeente goed met deelname in voorbeeldprojecten. Verder is dit beleid qua informatievoorziening en periodieke monitoring goed ingebed in het regionale netwerk en kan worden aangesloten bij het landelijke stamien van preventienota's.

Bij de twee herstructureringsprojecten (Revitalisering bedrijventerreinen Hasselt/Waterfront, herinrichting centrum Zwartsluis) werd unaniem gewezen op de grote afhankelijkheid van derden: van ondernemers waarvan de bedrijfsverplaatsing vereist is en/of van projectontwikkelaars voor financiering. Daarbij spelen ook beperkingen in het bestuurlijke instrumentarium een rol; de nieuwe WRO biedt wellicht ruimere mogelijkheden dan voorheen. Bij de revitaliseringsplannen voor Hasselt kan de financiële (en inhoudelijke) steun van VROM en de provincie Overijssel als positief punt worden genoemd. Daar staat weer tegenover dat –wijzigingen in- landelijke wet- en regelgeving (i.c. regelgeving ten aanzien van geluidscontouren) een belangrijke beperkende omstandigheid kunnen vormen.

Andere voorbeelden van afhankelijkheid van derden kwamen in de gesprekken naar voren bij het Erfplan Hasselt (afhankelijkheid van de politie v.w.b. handhaving van het parkeerbeleid), de centrale huisvesting (de monumentencommissie die in 2006 niet akkoord ging met de beoogde uitwerking van de kantoorvleugel) en bij de MFA Hasselt waar sprake was van

een kleine kink in de kabel toen een van de partners (Travers) in juni 2005 afhaakte (maar er snel een alternatief kon worden gevonden). Bij deze faalfactor gaat dus niet om de afhankelijkheid van derden op zich, maar de vraag of er adequaat en snel met wijzigingen in de omgeving kan worden omgesprongen.

Ad 2. Beleidsinhoudelijke aspecten

FACTOR	EV	ERF	CH	HAR	PERS	HOR	REV	CZ	ALC	MFA
Perceptie case-verloop	--	--	-	-	0	0	0	0	+	++
F1: Door elkaar (gaan) lopen van verschillende beleidsterreinen (en soms portefeuilles), (te) integrale aanpak, geen beleidskaders om op terug te vallen, te ambitieus, te complex	F	F	F	F		F	F	F	F	
F3: Verschillen tussen de kernen/naijleffecten herindeling	F		F	F		F			F	
F11: Moeilijk te overbruggen (maatschappelijke) tegenstellingen	F	F		F						

Complexiteit (F1)

De meest genoemde faalfactor betreft het (laten) uitdijen van –relatief- simpele en enkelvoudige problemen tot problemen die een integrale aanpak vergen en daardoor te complex worden (sneeuwbaaleffect). Bij het evenementenbeleid is door er meerdere respondenten op gewezen dat het probleem in essentie en in eerste aanleg (2001) het voorkomen van excessen was, maar dat –ook getuige het betreffende voornemen in het Collegeprogramma 2006-2010- de zaak al vlug op een hoger niveau werd getild en het ontwikkelen van een integraal evenementenbeleid tot doelstelling werd verheven. Het Erfplan Hasselt betrof oorspronkelijk een veiligheids-/bereikbaarheidsprobleem dat zich in de loop van de tijd ontwikkelde tot een integraal (verkeers)plan voor het centrum van Hasselt. Bij de centrale huisvesting zijn –mede door de lange doorlooptijd- discussies over de organisatie-ontwikkeling, over het front/back-office-concept en over uitbreiding van de gemeentelijke taken een rol gaan spelen in de planontwikkeling.

Een ander aspect is dat verschillende beleidsterreinen onderling verband houden, zowel inhoudelijk als maatschappelijk, en daarmee het succes of falen op het ene terrein van invloed kan zijn op een ander terrein. Een dergelijke onderlinge verstoring is uitgegaan van het evenementenbeleid op het horecabeleid en in mindere mate op het alcoholpreventiebeleid. Voor al deze terreinen geldt bovendien dat ze uit de aard der zaak complex zijn en meerdere gemeentelijke taken betreffen (openbare orde en veiligheid, gezondheidsbeleid et cetera).

Ook bij de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid is uit de gesprekken de complexiteit als faalfactor naar voren gekomen; in dit geval werd eerst na een langdurige inventarisatie duidelijk hoezeer er sprake was van een

lappendeken. Meerdere respondenten hebben bovendien gesteld dat bij deze case het ontbreken van een inhoudelijk beleidskader voor (sport)subsidiëring (zoals nu wel vastgelegd in de recente Sportnota) als een gemis werd ervaren. Tot slot zijn ook de twee herstructureringsprojecten als complex te kenschetsen. De plannen m.b.t. de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt zijn omvangrijk geworden, met drie onderling samenhangende delen. Vanaf het begin was volgens de respondenten duidelijk dat dit een lastig project was. De verwachtingen waren wellicht te hoog, de mogelijkheden voor verplaatsing van de betreffende bedrijven zijn overschat. Aan de andere kant is de overgrote meerderheid van de respondenten van mening dat de doorlooptijd van een dergelijk project lang is. In de gesprekken over de Herinrichting centrum Zwartsluis werd er door vrijwel alle respondenten op gewezen dat bij deze case zo ongeveer alles met alles samenhangt. De problematiek betreft niet uitsluitend een ruimtelijke ordeningsvraagstuk; in essentie gaat het om het economisch draagvlak van Zwartsluis en het gewenste voorzieningenniveau in deze kern. Verschillende respondenten wijzen er in dit verband op dat in hun ogen een duidelijke visie op de toekomst van Zwartsluis ontbreekt; anderen menen dat die visie wel degelijk aanwezig is. Verder is er bij deze case, net als bij de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt, sprake van carousel-effecten: aan bepaalde verplaatsingen van ondernemers moeten andere verplaatsingen voorafgaan. Als het eenmaal gaat lopen, kan het snel gaan; maar als het vastzit, kan het lang duren.

Verschillen tussen kernen, na-ijlen van herindelingseffecten (F2)

Als gevolg van de herindeling per 2001 is op een aantal beleidsterreinen een situatie ontstaan met verschillen tussen de kernen. Bij de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid is dat evident en vormen de verschillen de aanleiding tot beleidsontwikkeling.

Hoewel de directe aanleiding voor het (verder) ontwikkelen van een evenementenbeleid gelegen was in concrete gevallen van overlast speelt bij deze case ook mee dat er in de periode direct na de herindeling sprake was van verschillen tussen de kernen in de (vergunnings)voorwaarden waaronder evenementen werden georganiseerd. Die verschillen werden onwenselijk geacht en moesten gelijk worden getrokken. Sommige respondenten voegen hier aan toe dat er ook verschillen tussen de kernen bestaan in de beleving van en mate van tolerantie ten aanzien van overlast. Ook bij het horecabeleid en het alcoholpreventiebeleid werd door sommige respondenten gewezen op de rol die deze laatstgenoemde verschillen spelen en het feit dat die verschillen ook duidelijk in de Raad waarneembaar zijn.

Het na-ijlen van herindelingseffecten heeft volgens de respondenten ook een rol gespeeld (m.n. in de vorige bestuursperiode) bij de centrale huisvesting, toen in de Raad de keuze voor centrale huisvesting in Hasselt weer ter discussie werd gesteld hetgeen vertragend heeft gewerkt op de planontwikkeling.

Moelijk te overbruggen tegenstellingen (F11)

Hoewel bij vrijwel alle cases het afweging van (deel)belangen –als kern van gemeentelijk bestuur- aan de orde is, werd door meerdere respondenten bij drie cases gewezen op de aanwezigheid van een situatie “waarin je het nooit goed kan doen”, met andere woorden een situatie waarin binnen de gemeentelijke samenleving de belangentegenstellingen nauwelijks te overbruggen zijn. Bij het evenementenbeleid betreft dat de belangen van enerzijds horeca-ondernemers, evenementenorganisatoren en –bezoekers en anderzijds burgers die overlast wordt aangedaan. Bij het Erfplan Hasselt gaat het om de belangen van hulpdiensten, van bewoners, bezoekers en ondernemers.

Deze faalfactor kan niet los worden gezien van de hierboven genoemde sneeuwbaaleffecten: hoe omvattender een probleem wordt (gemaakt), hoe meer belangen er in het geding zullen zijn en hoe lastiger het wordt belangentegenstellingen te overbruggen. Meerdere respondenten gaven bij de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid aan dat door de keuze geen enkele vereniging er op achteruit te laten gaan (onder de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit) het gemeentebestuur zelf een situatie heeft gecreëerd waarin iedere vorm van geven en nemen tussen belanghebbenden onmogelijk is gemaakt.

Ad 3. Factoren m.b.t. het functioneren van de Raad en/of B&W

FACTOR	EV	ERF	CH	HAR	PERS	HOR	REV	CZ	ALC	MFA
Perceptie case-verloop	--	--	-	-	0	0	0	0	+	++
S2/F10: Rol portefeuillehouder, doortastendheid	SF	F		SF		S	S		S	S
F9: Wisselingen in portefeuillehouderschap		F		F			F			
F5: Gebrekkige communicatie Raad-B&W, onduidelijkheid over rollen		F	F		F					F
F6: Verschillen in probleempceptie Raad-B&W, inhoudelijk verschil van inzicht	(F)		(F)		F					F
F8: Inhoudelijke verdeeldheid in Raad	F					F			F	

Rol van de portefeuillehouder, wisselingen in portefeuillehouderschap (S2, F9, F10)

De rol van de portefeuillehouder wordt als succesfactor (S2) genoemd bij de twee **best practices**, maar ook bij enkele andere cases, waaronder het evenementenbeleid. Bij het evenementenbeleid is er enige verdeeldheid zichtbaar binnen de groep respondenten (of liever: binnen de groep geïnterviewde raadsleden) daar waar het gaat om de perceptie van de rol van de huidige

portefeuillehouder⁴, die in bovenstaande tabel dan ook als positieve en als negatieve factor is opgenomen. Die verdeeldheid hangt overigens nauw samen met inhoudelijke verdeeldheid over het evenementenbeleid zelf: raadsleden die een wat striktere aanpak voorstaan zijn minder te spreken over het terugnemen van de nota en beleidsregels in 2008, het voeren van (nader) overleg met de horeca en het instellen van een proefperiode. Interessant is dat bij het horecabeleid de rol van (dezelfde) portefeuillehouder door een grote meerderheid van de respondenten als positief wordt gekenschetst, evenals de rol van (en onderlinge samenwerking van) de portefeuillehouders bij het alcoholpreventiebeleid.

Bij het Erfplan Hasselt wordt (zie ook de bespreking van F14) gewezen op de onhandige presentatie van de plannen en op de gebrekkige wijze waarop tijdens de informatieavond in mei 2007 werd omgesprongen met kritiek van betrokkenen.

Bij de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid is er bij de meerderheid van de respondenten waardering voor de aanpak van de situatie bij de voetbalverenigingen en de oplossing daarvan (via de aanleg van kunstgrasvelden), maar in de gesprekken klonk ook kritiek door op het gebrek aan politieke moed en creativiteit (bij zowel B&W als Raad); meerdere respondenten gaven aan ongelukkig te zijn met het moeten berusten in de onoplosbaarheid van de problematiek.

De rol van de portefeuillehouder (vanaf 2003) werd bij de MFA Hasselt alom positief beoordeeld daar waar het gaat om de contacten met de projectpartners, de contacten met bewoners en de projectmatige aanpak.

In sommige gevallen speelt mee dat er door ziekte en vertrek van wethouders wisselingen in portefeuillehouderschap zijn geweest, waardoor er ook verschillen in perceptie van de rol van B&W-leden ontstaan. Met name bij de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt werd door respondenten een onderscheid gemaakt naar de positieve kartrekkersrol van de portefeuillehouder vanaf 2004 tot eind 2008 en was men minder positief over de periode 2002-2004.

Gebrekkige communicatie Raad-B&W, rolonduidelijkheid (F5)

In het verlengde van de negatieve beoordeling van het contact met externe betrokkenen bij het Erfplan Hasselt, hebben meerdere raadsleden in de gesprekken gesteld dat de communicatie over de plannen naar de Raad evenmin goed is verlopen. Vrijwel alle Raadsleden zijn positief over eigen brainstormsessie en de daaruit voortvloeiende bestuursopdracht aan B&W. Andere respondenten vragen zich af hoe deze opdracht te plaatsen is in de kaderstellende rol: het is een opdracht aan B&W tot het ontwikkelen van een beleidskader i.p.v. een opdracht tot het voeren van beleid binnen door de Raad

⁴ In de gesprekken over het evenementenbeleid is vooral gesproken over de huidige collegeperiode (2006-2010).

zelf bepaalde kaders. Er is dus sprake van enige onduidelijkheid over de rolverdeling in deze kwestie.

Ook bij de centrale huisvesting kwam uit de gesprekken naar voren dat er gebrekkige communicatie is (geweest) tussen de bouwcommissie uit de Raad en B&W, recent met name over de bestuursvleugel. Ook hier kwam de vraag naar voren wat de rol van de Raad is en of die rol zich al dan niet zou moeten beperken tot het beschikbaar stellen van bouwkrediet.

Bij de bezuinigingstaakstelling personeelsreductie werd door een groot aantal respondenten de vraag aan de orde gesteld wie in dit geval probleemeigenaar is of zou moeten zijn. In beginsel is men (unaniem) van oordeel dat dit een beheerszaak is waarin voor de Raad geen rol is weggelegd. Het is aan B&W om binnen de vastgestelde financiële kaders de formatie van het ambtelijk apparaat te bepalen. Tegelijkertijd gaven sommige raadsleden aan dat van het betrekken van het eigen ambtelijk apparaat bij de bezuinigingstaakstelling (in 2003) een duidelijk politiek signaal richting burgers uitging en men daarom getracht heeft de daadwerkelijke reductie vanuit de Raad te blijven volgen. Ook werd door enkelen gewezen op het belang van de reductie (en formatiezaken in het algemeen) voor de ambtelijke capaciteit en daarmee voor de mogelijkheden van beleidsontwikkeling door de gemeente. De meeste raadsleden gaven overigens aan weinig inzicht te hebben in zaken aangaande de formatie, inhuur van derden et cetera.

In het gesprek over de MFA Hasselt werd door de portefeuillehouder zelf gesteld dat in de periode 2003-2005 de Raad (na het principebesluit in 2001) in zijn ogen onvoldoende bij het proces van planvoorbereiding is betrokken, iets wat overigens niet naar voren kwam in de gesprekken met de raadsleden.

Inhoudelijke verschillen van inzicht Raad-B&W (F6)

Uit de gesprekken over de bezuinigingstaakstelling personeelsreductie kwam er een –licht- verschil in inzicht naar voren tussen enerzijds B&W/ambtelijk apparaat en anderzijds de Raad. Vanuit de eerste groep respondenten werd dit onderwerp vooral geplaatst in het bredere kader van ambtelijke capaciteit in relatie tot het gewenste ambitieniveau, de groei in door het Rijk opgelegde taken, en het in kunnen spelen op actualiteiten. Door sommige raadsleden werd vooral de maatschappelijke (on)aanvaardbaarheid van (hoge) personeelskosten (in vergelijking met andere budgetten) centraal gezet.

Bij de MFA Hasselt kwam naar voren dat er inhoudelijk verschil van inzicht bestond ten tijde van de behandeling in de Raad (maart 2005) van het bouwkrediet. Een deel van de Raad vond de financiële onderbouwing onvoldoende want gebaseerd op intentieverklaringen en toezeggingen in plaats van contracten). Dit verschil van inzicht heeft het project overigens niet vertraagd. Sommige respondenten lieten zich kritisch uit over het feit dat tot aanbesteding is overgegaan (november 2004) voordat de exploitatie (volledig)

rond was. Andere respondenten stellen zich op het standpunt dat dit niet ongebruikelijk is.

In enkele andere cases (evenementenbeleid, centrale huisvesting), is het lastig te bepalen of er sprake is van echte beleidsinhoudelijke verschillen van inzicht tussen Raad en B&W of van verschillen over de voortgang van dossiers (of het gebrek daaraan) en de rol van beide actoren daarin (zie verder de bespreking bij F5).

Inhoudelijke verdeeldheid Raad (F8)

Inhoudelijke verdeeldheid binnen de Raad heeft zich volgens de respondenten alleen voorgedaan bij de drie cases waarvan eerder al is gesteld dat ze onderlinge samenhang vertonen: evenementenbeleid, horecabeleid, alcoholpreventiebeleid. Sommige Raadsfracties nemen vanuit hun politieke achtergrond op deze terreinen immers strikter stelling dan andere.

Ad 4. Financiële en organisatorische factoren

FACTOR	EV	ERF	CH	HAR	PERS	HOR	REV	CZ	ALC	MFA
Perceptie case-verloop	--	--	-	-	0	0	0	0	+	++
F2: Capaciteitsgebrek, onderbezetting, kwaliteitsgebrek ambtelijk apparaat	F	F	F	F			F	F		
S4: Goede externe ondersteuning/ advisering								S		S
F16: Gebrekkige externe ondersteuning/ advisering			F					F		
F13: Te weinig project-/planmatig werken		F	F				F			
F7: Financiële randvoorwaarden, m.n. financieel zwaar weer 2003/2004			F	F			F	F		

Onvoldoende capaciteit en/of kwaliteit ambtelijk apparaat (F2)

Deze factor speelde volgens de respondenten bij zes cases een –negatieve- rol. Zo bleek het bij het evenementenbeleid, ten tijde van het naar voren halen van de afronding daarvan, wegens capaciteitsproblemen niet mogelijk te kiezen voor een –tijdsintensievere- interactieve wijze van beleidsontwikkeling, maar moest worden gekozen voor een traditionele aanpak. Bij het Erfplan Hasselt bleek sprake te zijn van onvoldoende capaciteit en kennis op verkeerskundig terrein waardoor extern advies moest worden ingekocht. Het in kaart brengen van de verschillen bij de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid bleek een (te) omvangrijke klus voor de gemeente, waarbij ook stagiaires zijn ingezet. Gebrek aan kennis en capaciteit speelde ook bij de centrale huisvesting een rol.

Bij de Herinrichting centrum Zwartsluis kwam naar voren dat de gemeente –in een grotere groep betrokkenen met ondernemers en projectontwikkelaars- niet altijd over voldoende kennis beschikt om als (tegen)speler op te treden. Hetzelfde deed zich voor bij de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt: er was volgens de betrokken portefeuillehouder onvoldoende kennis/capaciteit aanwezig in de back-office van een relatief kleine gemeente voor een dergelijk relatief groot project. Er had eerder externe deskundigheid moeten worden ingehuurd.

Externe ondersteuning/advisering (S4, F16)

Bij de Herinrichting centrum Zwartsluis is, als gevolg van gebrek aan interne capaciteit, een beroep gedaan op een ervaren externe adviseur, wiens rol als positief werd aangemerkt. In de gesprekken kwam echter ook naar voren dat de het samengaan van twee projectleiders (een vanuit de gemeente, een vanuit de initiatiefgroep) heeft geleid tot een schimmige situatie. Ook de rol van de projectontwikkelaar (die uiteindelijk niet tot daadwerkelijke ontwikkeling is overgegaan) werd door sommigen negatief gewaardeerd.

Bij de MFA Hasselt wordt de rol van de architect als positieve factor genoemd. De architect heeft veel geïnvesteerd in het begintraject en was zeer actief in het betrekken van de bewoners bij de plannen. De keuze van de architect is in dit geval tot stand gekomen op basis van meerdere offertes en presentatie daarvan door de offerende partijen. Ook de rol van externe adviseur/projectleider (Deloitte/ICS) wordt als positieve factor genoemd, in relatie tot de goede projectmatige aanpak en de duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden (tussen projectleiding en stuurgroep).

Bij de centrale huisvesting kwam uit de gesprekken naar voren dat men het –tot het aantreden van de huidige externe projectleider- slecht getroffen heeft met de adviseurs. Er zijn veel wisselingen geweest in het projectmanagement en er vond slechte advisering plaats over de keuze van de architect. De architect zelf heeft ook voor vertraging in het project gezorgd. Er is volgens direct betrokkenen te lang doorgemodderd, de gemeente had sneller moeten ingrijpen.

Te weinig project-/planmatig werken (F13)

Deze factor is genoemd bij het Erfplan Hasselt, bij de revitalisering bedrijventerreinen Hasselt en bij de centrale huisvesting. Meerdere respondenten geven overigens aan dat er op dit terrein grote stappen voorwaarts zijn gemaakt.

Financiële krapte (F7)

Deze faalfactor werd door de geïnterviewden met name genoemd bij enkele cases die zich laten kenschetsen als ‘grotere’ projecten op het terrein van de ruimtelijke ordening (Revitalisering bedrijventerreinen/Waterfront Hasselt en Herinrichting centrum Zwartsluis), maar financiële beperkingen spelen volgens de respondenten ook een rol bij de centrale huisvesting ambtelijk apparaat en bij

de harmonisatie van het subsidie- en accommodatiebeleid. Bij de genoemde herstructureringsprojecten laten financiële beperkingen zich vooral gelden doordat niet kan worden overgegaan tot aankoop van onroerend goed dat essentieel is voor het op gang brengen van de eerder genoemde carrousel-effecten.

De financiële krapte is deels terug te voeren op een onjuiste inschatting van de effecten van de herindeling. Verondersteld werd dat de inkomsten (uit het Gemeentefonds) van de nieuwe gemeente gelijk zouden zijn aan de optelsom van de inkomsten van de drie herindelingsgemeenten, maar door de systematiek van het Gemeentefonds (waarbij gewerkt wordt met een vaste voet per gemeente) bleek dat in 2001/2002 tegen te vallen waardoor bezuinigingen noodzakelijk waren. In de latere periode zijn de inkomsten van de gemeente gestegen maar daar tegenover staan nieuwe taken (WMO en dergelijke).

3.4 Algemene bevindingen

In de interviews is ook in algemene zin gevraagd naar het oordeel over de gemeente, de inrichting van bestuurlijke processen, de rollen van verschillende actoren, interactie en dergelijke. Ook hier lieten de respondenten een redelijk eenduidig geluid horen (weer met inachtneming van accentverschillen op grond van verschillende rollen). De bevindingen worden hieronder uitgesplitst naar:

- actoren (Raad, B&W, ambtelijk apparaat);
- interactie tussen de actoren;
- achterliggende factoren.

De bevindingen worden hier zonder verdere toelichting gepresenteerd; ze worden in het volgende hoofdstuk aan een nadere analyse onderworpen.

Bevindingen m.b.t. actoren

<i>ACTOR</i>	<i>POSITIEF</i>	<i>NEGATIEF</i>
Raad	Consensus-gericht, harmonie-model	Geen echte oppositie in Raad, weinig politieke discussie
	Goede contacten met samenleving	Raad heeft moeite met dualisme/kaderstellen
		Raad hangt erg aan kalender/planning, is erg administratief ingesteld, grote rol budgetrecht
B&W	Levendige discussies in B&W	Wisselingen/ziekte leden B&W
Ambtelijk apparaat	Verbeteringen in bedrijfsvoering in laatste jaar	Capaciteit onvoldoende
		Ambitie/niveau soms onvoldoende, maar stijgende lijn

Bevindingen m.b.t. interactie tussen actoren

INTERACTIE	POSITIEF	NEGATIEF
Raad-B&W	Presidium-overleg functioneert goed (procedureel)	Onvoldoende overleg aan voorkant processen over strategie, verwachtingen, haalbaarheid
	Raad is relatief coulant jegens B&W a.g.v. ziekte en wisselingen in B&W	Harmoniemodel (als reactie op eerdere tumultueuze periode), te ver in doorgeschoten?
		B&W kan toezeggingen aan Raad/planning vaak niet nakomen
		Raad voelt zich soms onvoldoende geïnformeerd door B&W
		Kwaliteit Raadsstukken schiet soms tekort
		Verschil in beleving Raad-B&W m.b.t. voortvarendheid en halen van planning
Raad-ambtelijk apparaat	Raad is terecht terughoudend in "bemoeien" met ambtelijk apparaat	Communicatie griffie - ambtelijk apparaat onvoldoende (onduidelijkheid m.b.t. functie gemeentesecretaris)
B&W-ambtelijk apparaat	Geen aansturingsproblemen	Ontbreken functionerende gemeentesecretaris
		B&W is (te) terughoudend m.b.t. formatie (cf. Raad)
B&W-stakeholders	Goede contacten met samenleving, adequate netwerken	In enkele cases in verleden onhandig geopereerd (Erfplan Hasselt, evenementenbeleid) maar dat is geen structureel probleem
	Goed contact in regio, met regionale bestuurlijke partners (buurgemeenten, provincie), minder met Den Haag	B&W krijgt soms lastig grip op stakeholders in specifieke cases (grondposities)

Bevindingen m.b.t. achterliggende factoren voor problematiek

Deze factoren komen deels overeen met bij specifieke cases genoemde faalfactoren.

<p>Te snelle werkwijze bij formuleren collegeprogramma 2006-2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen politieke prioritering (naar belang, in de tijd), ontbreken van visie op ontwikkeling gemeente (en kernen) - doeleinden onvoldoende meetbaar/operationeel (SMART); verwachtingen zijn onvoldoende gedefinieerd - geen evaluatiemomenten ingebouwd - geen vertaling naar benodigde financiële middelen (investeringsplan), ambtelijke capaciteit - nauwelijks ruimte om in te spelen op zaken die zich tussentijds/additioneel voordoen - is nu een kwestie van afvinken geworden (80% gehaald)
Financiële krapte (m.n. 2003-2004)
Verschuivende ambitie (van beheersgemeente naar ontwikkelgemeente, van intern gericht naar extern gericht), gevoegd bij taakverzwaring
Gebrekkige ambtelijke capaciteit (kwantitatief, kwalitatief), noodzaak tot inhuur, afhankelijkheid van adviseurs (heeft niet altijd goed uitgekapt)
Effecten herindeling:
<ul style="list-style-type: none"> - praktisch: verschillen uit verleden werken door - politiek: kernen

3.5 Bevindingen uit de telefonische interviews met stakeholders

De bevindingen zoals die in de voorgaande paragrafen zijn gepresenteerd zijn volledig gebaseerd op interviews met respondenten vanuit de gemeente zelf (raadsleden, leden van B&W, ambtenaren). Daardoor kan een eenzijdig beeld ontstaan van de kwaliteit van de contacten tussen de gemeente en maatschappelijke en bestuurlijke partners. Daarom is aanvullend onderzoek verricht onder stakeholders naar hun perceptie van hun betrokkenheid bij de bestuurlijke processen en het case-verloop. Dat aanvullend onderzoek heeft zich beperkt tot de volgende vijf cases⁵:

- evenementenbeleid;
- horecabeleid;
- Erfplan Hasselt;
- alcoholpreventiebeleid;
- multi-functionele accommodatie Hasselt.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de respondenten. In totaal zijn 17 respondenten benaderd waarvan er 14 daadwerkelijk zijn geïnterviewd (respons: 82%).

De betreffende interviews zijn telefonisch afgenomen en omvatten de vragen zoals opgenomen in onderstaande tabel.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoorden</i>	<i>Aantal respondenten (N=14)</i>
Hoe vaak heeft u(w) organisatie met de gemeente overleg (gehad) over de bewuste case?	6-12x per jaar	11
	Minder dan 6x per jaar	3
Wie waren bij deze case betrokken, met wie had u overleg?	Alleen met gemeente	2
	Ook met andere actoren	12
Was het overleg voldoende, of was er behoefte aan meer overleg?	Voldoende	12
	Onvoldoende	2
Hoe verliep het proces? Was er ergens oponthoud?	Proces verloopt goed	8
	Proces verloopt moeizaam	6
Had u het idee dat uw inbreng telde, dat er naar u werd geluisterd?	Ja	14
	Nee	

Uit de tabel komt een redelijk eenduidig beeld naar voren:

- er is frequent overleg met betrokkenen;
- het overleg wordt gevoerd met meerdere betrokkenen (dus niet uitsluitend bilateraal met de gemeente);

⁵ De overige cases zijn in dit aanvullende onderzoek buiten beschouwing gelaten. Allereerst omdat bij enkele cases de betrokkenheid van (externe) stakeholders nauwelijks relevant is (centrale huisvesting, personeelsreductie). Daarnaast werd het in sommige cases minder wenselijk geacht om als onderdeel van een onderzoek d.m.v. bevraging van stakeholders te interveniëren in lopende dossiers (harmonisatie subsidie- en accommodatiebeleid, herinrichting centrum Zwartsluis, waterfront Hasselt).

- het overleg wordt als voldoende gekenschetst;
- men heeft het gevoel dat er daadwerkelijk naar betrokkenen wordt geluisterd.

Wel komt naar voren dat een krappe minderheid van de respondenten (6 van de 14) vindt dat er in sommige gevallen sprake is van een moeizaam verloop van het gehele proces. Dit oordeel is gegeven bij de volgende drie cases:

- evenementenbeleid (2 respondenten);
- alcoholpreventiebeleid (2 respondenten);
- Erfplan Hasselt (2 respondenten).

4. ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken nader geanalyseerd. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- in paragraaf 4.2 worden allereerst de voornaamste bevindingen met betrekking tot de cases op een rij gezet en in onderling verband gebracht;
- in paragraaf 4.3 worden de bevindingen nader geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat beschreven is in bijlage 2;
- in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op enkele relevante achtergronden.

4.2 Conclusies met betrekking tot procesverloop, perceptie en succes- en faalfactoren

In deze paragraaf worden de bevindingen met betrekking tot het procesverloop en de succes- en faalfactoren nader bezien, op het niveau van de cases. Door onderlinge vergelijking van de cases wordt getracht factoren te identificeren die “het verschil maken” tussen succes en falen.

Alvorens nader in te gaan op de belangrijkste succes- en faalfactoren, staan we echter eerst stil bij de vraag hoe we bij de verschillende cases het procesverloop kunnen typeren. Bij het maken van de case-beschrijvingen is getracht de bestuursprocessen uiteen te laten vallen in een aantal fasen (zie paragraaf 1.2.1), om zo het procesverloop te reconstrueren. Het bleek echter uiterst lastig om bij alle cases de onderscheiden fasen daadwerkelijk te benoemen, zodat voor een chronologische reconstructie is gekozen. Dat neemt niet weg dat er in termen van procesgang (en -fasen) wel enige conclusies kunnen worden getrokken:

- a. bij de helft van de cases is (in de onderzochte periode) de volledige gang van probleemsignalering tot uitvoering (en eventuele evaluatie) gemaakt. Het betreft hier de volgende cases:
 - o alcoholpreventiebeleid;
 - o horecabeleid;
 - o centrale huisvesting ambtelijke apparaat;
 - o MFA Hasselt;
 - o bezuinigingstaakstelling personeelsreductie.

De overige cases zijn dus nog niet afgerond⁶.

⁶ Bij deze conclusie moet de kanttekening worden geplaatst dat dit deels een resultaat kan zijn van de case-selectie. Er is immers gekozen voor een mix van cases die vooraf als problematisch werden beschouwd en cases die “goed” verlopen zouden zijn. Daarnaast is zoveel mogelijk gekozen voor op zich zelf staande cases waarmee veel ‘staand’ en doorlopend beleid buiten beschouwing is gebleven. De conclusie betreft dus de hier onderzochte cases en kan zeker niet

- b. bij drie van de bovenstaande vijf cases (te weten: horecabeleid, centrale huisvesting, bezuinigingstaakstelling personeelsreductie) zijn van te voren verwachtingen geformuleerd ten aanzien van het procesverloop, in de vorm van het vastleggen van een deadline voor het moment waarop de beleidsbepaling zou moeten zijn afgerond. Bij deze drie cases kan dus worden gesproken van een tijdig verloop. Bij de overige twee cases (alcoholpreventiebeleid, MFA) bleek het procesverloop niet vooraf geëxpliciteerd;
- c. op grond van de informatie verkregen uit de verrichte documentenanalyse en interviews lijkt de procesgang bij een krappe meerderheid van de cases gedurende korte of langere tijd te zijn stilgevallen⁷. Bestuurlijke interventies gericht op het voorkomen of opheffen van processtagnatie bleken echter niet veelvuldig voor te komen.

In de tabel op bladzijde 50 is de informatie uit de vorige hoofdstukken m.b.t. het case-verloop, de perceptie en het aanwezig zijn van succes- en faalfactoren samengevat. Ook hier zijn enkele conclusies te trekken:

- opvallend is dat de perceptie van het case-verloop niet (geheel) samenvalt met de daadwerkelijke procesgang in termen van afronding en al dan niet tijdig verloop. Afgeronde cases treffen we aan bij de positief gepercipieerde cases (alcoholpreventiebeleid, MFA), bij enkele neutrale cases (bezuinigingstaakstelling personeelsreductie, horecabeleid) en bij een case ten aanzien waarvan de meningen negatief waren (centrale huisvesting). De drie cases waarvan het verloop als tijdig kan worden gekenschetst zijn bovendien juist de neutrale cases en de negatieve case. Blijkbaar spelen andere factoren dan afronding en tijdig verloop in de beleving van respondenten een rol.
- bij een aantal specifieke succes- en faalfactoren is duidelijk een verschil te onderkennen tussen de positief gepercipieerde cases en de negatief gepercipieerde cases. Het meest duidelijk is dat voor de factor contact met betrokkenen, die duidelijk een succesfactor vormt bij de positiever beoordeelde cases en een faalfactor (in de zin van gebrekkig contact) bij de slechter beoordeelde cases. Iets soortgelijks zien we bij de rol van de portefeuillehouder, en bij externe begeleiding/advisering;
- allerlei financiële en organisatorische faalfactoren (het laatste cluster) zijn bij de positieve cases in het geheel niet genoemd, evenals de faalfactor maatschappelijke druk tot snelle actie.

vertaald worden in de conclusie dat de gemeente Zwartewaterland “de helft van haar beleid niet realiseert” of iets dergelijks.

⁷ Dit kan deels terug te voeren zijn op onvolkomenheden in de dataverzameling en/of archivering binnen het gemeentelijke apparaat. Het kan daardoor bijvoorbeeld niet worden uitgesloten dat bij enkele cases gedurende deze perioden ambtelijke voorbereidingen zijn getroffen of dat er externe partijen aan zet waren, zonder dat dat zich heeft vertaald in relevante bij de gemeente gearchiveerde beleidsdocumenten.

Kortom, een goed contact met betrokkenen, goede externe begeleiding/advisering, en een doortastende portefeuillehouder lijken dé ingrediënten voor succes. Maatschappelijke druk tot snelle actie, capaciteitsproblemen bij het ambtelijke apparaat, te weinig project-/planmatig werken, en financiële krapte werken sterk belemmerend. Daarnaast worden factoren als de complexiteit van beleid, het doorwerken van herindelingeffecten, en moeilijk te overbruggen tegenstellingen, veelvuldig als belemmerend genoemd. Deze factoren komen over de hele linie voor (d.w.z. bij zowel goede als slechte cases, met uitzondering van de MFA Hasselt). Hetzelfde geldt voor factoren die betrekking hebben op de verhouding tussen B&W en Raad of de Raad onderling. Hoewel deze factoren niet doorslaggevend voor succes of falen lijken te zijn, spelen ze wel een negatieve rol.

	<i>EV</i>	<i>ERF</i>	<i>CH</i>	<i>HAR</i>	<i>PERS</i>	<i>HOR</i>	<i>REV</i>	<i>CZ</i>	<i>ALC</i>	<i>MFA</i>
Perceptie case-verloop	--	--	-	-	0	0	0	0	+	++
Afgerond			+		+	+			+	+
Tijdig verloop			+		+	+				
Contacten met betrokkenen	■	■		■		■	■	■	■	■
Maatschappelijke/bestuurlijke druk tot snelle actie	■	■				■				
Inbedding/afhankelijkheid	■	■	■			■	■	■	■	■
Complexiteit	■	■	■	■		■	■	■	■	
Verschillen tussen de kernen/na-ijleffecten herindeling	■	■	■	■		■	■	■	■	
Moeilijk te overbruggen (maatschappelijke) tegenstellingen	■	■		■						
Rol portefeuillehouder, doortastendheid, wisselingen	■	■		■		■	■		■	■
Gebrekkige communicatie/rolonduidelijkheid Raad-B&W		■	■		■					■
Verschillen in probleemperceptie/inzicht Raad-B&W	■		■		■					■
Inhoudelijke verdeeldheid in Raad	■					■			■	
Capaciteits-/kwaliteitsgebrek ambtelijk apparaat	■	■	■	■			■	■		
Externe ondersteuning/advisering			■					■		■
Te weinig project-/planmatig werken		■	■				■			
Financiële randvoorwaarden			■	■			■	■		

Groen: bij deze case genoemd als succesfactor

Rood: bij deze case genoemd als faalfactor

Blauw: bij deze case zowel als succes- als als faalfactor genoemd

4.3 Nadere analyse van de bevindingen

In deze paragraaf wordt het niveau van de afzonderlijke cases verlaten en wordt getracht op hoofdlijnen een beeld te schetsen van de situatie, daarbij mede aansluitend bij de algemene bevindingen van paragraaf 3.4.

In het analysekader (zie bijlage 2) is terug te vinden dat de inrichting van bestuursprocessen afhankelijk is van **strategie, structuur en cultuur**. In dat verband valt op dat de cultuur in de gemeente Zwartewaterland er een lijkt te zijn waarbij de scherpste van politieke prioritering in de fasen van signalering en agendavorming (wat signaleren we als probleem? Wat nemen we wanneer ter hand?) te lijden heeft onder een streven naar harmonieuze verhoudingen. Wat verder opvalt is dat bij veel cases de agendavorming sterk wordt bepaald door het Collegeprogramma waarbij dit programma (voorzover er sprake is van resultaatverplichtingen) vooral het karakter heeft van het vastleggen van het moment waarop de beleidsvaststelling moet zijn afgerond (“er wordt in deze periode een xxx-beleid tot stand gebracht”). Het Collegeprogramma is daarmee nauwelijks inhoudelijk leidend voor de beleidsvorming. Het geeft geen of weinig inhoudelijke richting voor de beleidsvorming. Evenmin maakt het programma duidelijk op welke wijze de beleidsvorming moet worden verricht: wie moet er bij de beleidsvorming op welke wijze worden betrokken? Wat is bijvoorbeeld de rol van de Raad? Het Collegeprogramma is daardoor verworden tot een opsomming van te schrijven nota’s waarmee ruimte wordt gegeven aan de negatieve aspecten zoals die in paragraaf 3.4 zijn genoemd: geen politieke prioritering, nauwelijks meetbare doeleinden en/of verwachtingen, afvinkcultuur. Het Collegeprogramma is geen strategisch instrument dat structuur biedt aan de beleidsprocessen. Uiteraard is het Collegeprogramma intern (door B&W en ambtelijk apparaat) wel vertaald in een werkprogramma en afdelingsplanningen, maar daarmee is geen politieke lange-termijn agenda voor Raad én college ontstaan.

Wanneer we vervolgens ons vizier richten op het handelen van het gemeentebestuur en de mate waarin interactie tussen actoren en eventuele bestuurlijke interventies hebben bijgedragen aan doelbereiking, dan kan geconcludeerd worden dat in het voorgaande hoofdstuk een groot aantal relevante achtergrondfactoren zijn benoemd. Voor wat betreft de **resources** waarover het bestuur beschikt kwam naar voren dat financiële beperkingen en beperkingen in ambtelijke capaciteit en kwaliteit een rol van betekenis spelen. Door interne capaciteitsbeperkingen moet met regelmaat een beroep worden gedaan op externe capaciteit en in sommige gevallen (bij gebrekkige selectie en/of onvoldoende sturing van externen) leidt dat tot procesvertraging. Verschillen in **probleemperceptie** lijken niet echt relevant (al zijn er soms verschillen in de beleving tussen B&W en Raad m.b.t. de doortastendheid en voortvarendheid van het gemeentelijk bestuur), maar onduidelijkheid over de

rolopvattingen van Raad en B&W, in het dualistische bestel, is dat zeker wel. Voor wat betreft de *institutionele factoren* valt te concluderen dat het zijn van een herindelingsgemeente nog steeds effecten met zich meebrengt in de zin van uit het verleden stammende verschillen tussen de kernen.

Als we bovenstaande conclusies op een rij zetten, ontstaat het beeld van een gemeentebestuur dat enigszins worstelt met het dualisme, met de effecten van de herindeling, en met een verschil in ambitie enerzijds en financiële en organisatorische mogelijkheden anderzijds. Binnen die context worden gemeentebestuurders, in onderlinge interactie en in interactie met maatschappelijke en bestuurlijke partners, geacht zorg te dragen voor tijdige en acceptabele doelbereiking en zonodig interventies te plegen, of ambities expliciet neerwaarts bij te stellen. Uit het voorgaande hoofdstuk komt naar voren dat de *interactie met externe partijen* over het algemeen goed tot zeer goed te noemen is. De *interne interactie* (tussen Raad en B&W) is echter niet optimaal als gevolg van onduidelijkheid over rollen en over de aan te houden planning.

Tot slot: vallen er *bestuurlijke interventies* te onderkennen ter bevordering van de (tijdige) doelbereiking en/of ter bijstelling van ambities? Aan dergelijke interventies zal veelal het besef vooraf gaan dat een bepaald proces vast dreigt te lopen of vastgelopen is. Dat veronderstelt weer dat er een referentiemogelijkheid is in de vorm van een ideaal of gepland verloop van het bestuursproces. Hier wreekt zich ons inziens het ontbreken van een duidelijke prioritering, ook in de tijd (als gedeelde verantwoordelijkheid van Raad en college), en het eenzijdige accent op beleidsvaststelling, dat voortvloeit uit de inhoud van het Collegeprogramma. Interventies zijn dan ook nauwelijks te onderkennen.

4.4 Achtergrondfactoren

Om de bovenstaande bevindingen enigszins te kunnen plaatsen geven we in deze paragraaf kort weer wat er bekend is ten aanzien van:

1. het doorwerken van herindelingseffecten bij herindelingsgemeenten;
2. dualisering en met name de problemen met kaderstelling bij gemeenten.

Herindelingseffecten

Uit onderzoek van Fraanje c.s. (2008a en 2008b) naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen (in de periode 1991-2007) komen de volgende relevante effecten van herindelingen naar voren⁸:

- a. afname bij burgers van vertrouwen in en participatie in de gemeentepolitiek in het algemeen, waartegenover een grotere bereidheid bij burgers staat tot

⁸ Onderzoek van Alta c.s. (2002) naar herindelingen in Drente komt tot verwante conclusies.

- participatie bij de vorming en uitvoering van gemeentelijk beleid dat direct de eigen woonomgeving (kern, wijk) raakt;
- b. professionalisering en verbetering van dienstverlening ondanks de toename van de fysieke afstand naar het gemeentehuis;
 - c. gelijkblijvend of toenemend voorzieningenniveau;
 - d. toename van bestuurskracht, door:
 - toename van ambtelijke professionaliteit a.g.v. grotere specialisatiemogelijkheden;
 - gestegen kwaliteit van de wethouders;
 - betere focus van de burgemeester op één van zijn kerntaken: openbare orde.
 - e. gemeente wordt een meer gelijkwaardige gesprekspartner op regionaal niveau en staat sterker op landelijk niveau;
 - f. forse financiële tegenvallers in de periode direct na de herindeling, doordat onvoldoende rekening is gehouden met de wijzigingen die de herindeling met zich brengt:
 - dalende inkomsten uit het Gemeentefonds (wegvallen van een aantal maal uitkering van de vaste voet);
 - daarop naijlende –positieve- schaaffecten;
 - kosten van ambtelijke reorganisaties (waarin slechts ten dele en uitsluitend gedurende een relatief korte overgangperiode wordt voorzien);
 - g. geen verbetering van de concurrentiepositie van de gemeente op de arbeidsmarkt.

Wanneer we deze uitkomsten afzetten tegen de bevindingen in dit onderzoek dan is er in Zwartewaterland als het gaat om de doorwerking, negen jaar na dato, van de herindeling, niets nieuws onder de zon. Dat neemt de betreffende effecten echter niet weg en moet zeker ook niet worden opgevat als rechtvaardiging voor niet goed verlopende bestuursprocessen. Bovendien gaan in het geval van Zwartewaterland niet alle hierboven genoemde effecten op. Zo bleek uit de analyse in de vorige paragraaf dat gebrek aan ambtelijke capaciteit een sterk belemmerende factor is, hetgeen niet volledig overeenkomt met het door Fraanje c.s. onder d. beschreven positieve effect.

Dualisering en kaderstelling

In juli 2008 verscheen de *Staat van het dualisme* (B&A Consulting, 2008) dat zeer veel informatie verschaft over de wijze waarop gemeenten omgaan met het dualisme. We geven de voornaamste bevindingen puntsgewijs weer:

- a. het onderscheid in beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming wordt in een aantal gemeenten redelijk goed in de praktijk gebracht. Daarbij ligt de nadruk nog wel op meningsvorming (veelal in commissie-verband of in zogenaamde opiniërende raadsvergaderingen) en besluitvorming (veelal in de voltallige raad);

- b. het instrument bestuursopdracht wordt gebruikt maar niet in grote mate (in grotere gemeenten iets meer dan in kleinere gemeenten);
- c. voor hun informatievoorziening zijn raadsleden nog steeds grotendeels afhankelijk van het college. In sommige gevallen wordt daarbij een duidelijk onderscheid gemaakt naar startnotities (beeldvorming), keuzenota's (meningvorming) en beleidsnota's (besluitvorming). De griffie bewaakt daarbij de kwaliteit van de raadsstukken. De kwaliteit van die stukken schiet nogal eens tekort;
- d. het presidium functioneert veelal goed en a-politiek;
- e. bij de invulling van de kaderstellende rol spelen de programmabegroting en programmarekening een belangrijke rol, naast het raads- en/of collegeprogramma. Hoofdpijnendebatten worden vrijwel niet gehouden;
- f. het gebruik van een lange termijn agenda (LTA) is toegenomen en komt wat vaker voor bij grote gemeenten dan bij kleine gemeenten. De LTA vloeit dikwijls voort uit het raads- of collegeprogramma en vindt zijn vertaling in de programmabegroting;
- g. het indienen van initiatiefvoorstellen door raadsleden vindt vaker plaats in grote gemeenten dan in kleine gemeenten;
- h. de rol van de griffier is vooral procedureel van aard;
- i. de raad functioneert in het algemeen nog te weinig als politiek forum;
- j. veel raadsleden vinden dat ze te laat bij de processen van beleidsvoorbereiding worden betrokken om hun kaderstellende rol fatsoenlijk in te vullen.

Over de rollen, en met name de kaderstellende rol van de Raad, valt nog op te merken dat de huidige generatie raadsleden (en wethouders) niet geselecteerd is op de drie hoofdtaken: controle, volksvertegenwoordiging en kaderstelling. Bij raadsleden komen de controlerende taak en de volksvertegenwoordigende taak relatief goed uit de verf omdat ze aansluiten bij de praktijk van voor de invoering van het dualisme maar er is een duidelijk competentieprobleem bij de kaderstelling (Korringa & Van der Molen, 2005, p. 107). Het lijkt voor de huidige generatie raadsleden echter lastig te zijn om op hoofdlijnen te besturen; men verliest zich snel in complexe details.

Wanneer we bovenstaande bevindingen uit de literatuur afzetten tegen de uitkomsten van dit onderzoek, is de conclusie wederom dat Zwartewaterland zeker niet uniek is voor wat betreft de ondervonden problemen in kaderstelling en communicatie tussen Raad en B&W. Het zoeken naar de juiste vorm van besturen op hoofdlijnen door de Raad waarbij de uitwerking in handen is van B&W, is in meerdere gemeenten nog volop in gang. Wat echter wel opvalt is dat een aantal van de hierboven genoemde instrumenten (LTA, bestuursopdracht, initiatiefvoorstellen) in Zwartewaterland niet of nauwelijks worden gebruikt. Juist dit soort instrumenten kan er sterk aan bijdragen dat de Raad zich niet verliest in details en niet wordt meegezogen in het werk van B&W.

In dat verband heeft de staatssecretaris van BZK aangegeven dat er o.a. op het terrein van de kaderstelling duidelijk behoefte lijkt te bestaan aan goede voorbeelden⁹. In veel gemeenten is onderzoek verricht naar de invoering en praktijk van het dualisme veelal gebruikmakend van de Quick Scan Dualisme zoals die ontwikkeld is in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Enkele gemeenten hebben op grond van de ervaringen expliciet stappen genomen om het dualisme en vooral de kaderstelling te verbeteren, waaronder enkele kleinere gemeenten. Uit bestudering van stukken van de gemeenten West Maas en Waal, Harderwijk, Waalre en Vlagtwedde komen de volgende mogelijke acties naar voren:

- a. gebruik van een LTA die het verbindingsstuk vormt tussen collegeprogramma, programmabegroting, programmarekening en Raadskalender. De LTA is gemeenschappelijk eigendom van Raad, B&W en ambtelijk apparaat, maar wordt door de Raad vastgesteld. Wijzigingsvoorstellen kunnen worden aangebracht door B&W en Raad;
- b. het werken met startnotities ter beeldvorming en ter afbakening van beleidsproblemen. In een startnotitie wordt het bestuurlijke of maatschappelijke probleem benoemt en wordt aangegeven wat de gemeente daar wel/niet aan kan doen (“houtkoolschets”). Tevens wordt vastgelegd wat de rol van de Raad en de rol van B&W in het verdere proces is. Daarmee wordt complexiteit a priori vermindert;
- c. het veelvuldiger verstrekken door de Raad van een bestuursopdracht aan B&W, zowel in de beeldvormingsfase (opdracht tot het schrijven van een startnotitie) als in de meningsvormingsfase (opdracht tot analyse van mogelijke oplossingsrichtingen) en de besluitvormingsfase (opdracht tot uitwerken bepaalde keuze);
- d. vastleggen van vuistregels voor de betrokkenheid van de Raad ter afbakening van de kaderstellende rol van de Raad enerzijds en de bestuursbevoegdheid van het college anderzijds.

Deze acties bieden direct de opstap naar de aanbevelingen die in het nu volgende hoofdstuk worden gepresenteerd.

⁹ Brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer omtrent de staat van de dualisering (11 december 2008).

5. AANBEVELINGEN

Hieronder worden puntsgewijs een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarbij beperken we ons tot die zaken waarop de gemeente daadwerkelijk een verschil kan maken en waarop de Raad, in samenwerking met B&W, direct invloed kan uitoefenen.

1. Biedt maatschappelijke partners ruimte om mee te denken, maar geef ook goed de kaders aan waarbinnen dat kan. Maak duidelijk wat wel en niet verwacht wordt van maatschappelijke partners, zowel inhoudelijk als voor wat betreft de voortgang van het bestuursproces. Maak ook duidelijk wat maatschappelijke partners wel en niet van de gemeente kunnen verwachten.
2. Zorg voor een betere inkadering en structurering van de beleidsprocessen:
 - a. Neem voldoende tijd voor het opstellen van het collegeprogramma 2010-2014. Ga na of het echt noodzakelijk is naast het collegeprogramma een raadsprogramma of coalitieprogramma op te stellen. Benoem in het collegeprogramma concrete beleidsdoelen in plaats van op te leveren nota's. Benoem de doelen SMART¹⁰.
 - b. Besteed voldoende aandacht aan de prioritering gegeven de financiële mogelijkheden en de beperkte ambtelijke capaciteit, en de daaruit voortvloeiende randvoorwaarden m.b.t. haalbaarheid. Bouw ruimte in om te kunnen reageren op zaken die zich tussentijds voordoen.
 - c. Ga over tot invoering van een Lange Termijn Agenda (LTA) die het leidende document wordt voor de beleidsvorming en de schakel vormt tussen collegeprogramma, raadskalender en ambtelijke werkplannen. De LTA is ook het document op basis waarvan griffie, gemeentesecretaris en B&W communiceren.
 - d. Gebruik de LTA om regelmatig de voortgang van beleidsprocessen te evalueren, en zo nodig over te gaan tot wijzigingen in middeleninzet, bestuurlijke interventies en/of aanpassing van de planning.
 - e. Versterk het plan- en projectmatig werken in de organisatie.
3. Creëer duidelijkheid over rollen posities van Raad en B&W:
 - a. Maak een beter onderscheid tussen beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. Werk met startnotities voor de beeldvorming, ter afbakening van het probleem en daarmee ter voorkoming van sneeuwbaaleffecten en te grote complexiteit. Leg in de startnotities ook vast wat de betrokkenheid van de Raad is in het verdere proces van beleidsvorming.

¹⁰ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

- b. Formuleer vuistregels voor de betrokkenheid van de Raad ter afbakening van de kaderstellende rol van de Raad enerzijds en de bestuursbevoegdheid van het college anderzijds. Voorkom dat de Raad te veel “meedenkt” met B&W en zich op detailniveau met de uitwerkende rol van B&W gaat bemoeien.**
- c. Maak als Raad meer gebruik van bestuursopdrachten ter vervulling van de kaderstellende rol en niet slechts als uiterst interventiemiddel.**

-0-0-0-0-

GERAADPLEEGDE BRONNEN (excl. materiaal t.b.v. case-beschrijvingen)

- Alta, S. c.s., *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld*, B&A Groep, Deventer, 2002
- B&A Consulting, *Staat van het dualisme*, Den Haag, 2008
- Boogers, M. en L. Schaap, Bestuurskracht: wat moeten we ermee?, in: *Bestuurskunde*, 16 (2007), nr. 2., p. 5-14
- Bovens, M. et al., *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Sdu, Den Haag, 2006
- De lokale rekenkamer, *Handreiking collegeprogramma's in het gemeentelijk bestel*, Utrecht, 2006
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Den Haag: VUGA, 1990
- Derksen e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden: Universiteit van Leiden, 1987
- Fraanje, M.J. c.s., *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot, 2008a
- Fraanje, M.J. c.s., *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*, Rijksuniversiteit Groningen/Berenschot, 2008b
- Gemeente Zwartewaterland, *Een goede gemeente maak je samen*, coalitieprogramma ChristenUnie, PvdA en CDA 2006-2010
- Gemeente Zwartewaterland, *Samen aan de slag*, collegeprogramma 2006-2010
- Goor, H. van, *Democratie of bureaucratie? Een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten*, Assen/Gorcum, 1988
- Haus, M., H. Heinelt en M. Stewart (red.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement*, London: Routledge, 2004
- Hoogerwerf, A., "Beleid, processen en effecten", in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn, 1989, p. 17-33
- Korringa, H. en J. van der Molen, *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*, Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De effectiviteit van het openbaar bestuur*, Den Haag, 1997
- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen, Bestuurscultuur als kracht. Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, 16 (2007), nr. 2., p. 46-56
- Teeuw, A., *Spijkenisse Zo slecht nog niet*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007
- Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling; herindeling en kwaliteit*, Assen, 1998
- Tops, P.W., *Kennis op de frontlijn*, Apeldoorn: Politie-academie, 2007.
- Rekenkamer Rotterdam, *Resultaten tellen*, februari 2006

- Rekenkamer Venlo, *Tussen Raad en daad. Sturing en controle ambtelijk apparaat (incl. nazorgrapport)*, september 2005/april 2008
- Rekenkamercommissie Coevorden, *Quick scan Bestuursprogramma gemeente Coevorden*, januari 2007
- Rekenkamercommissie Utrecht, *Beloofd is beloofd. Een onderzoek naar de tien beloften van het college van B&W*, mei 2004
- Rekenkamercommissie ViP+, *Leusden: Bezuinigingsproces onder controle?*, oktober 2006
- Wesseling, H. et al., “Bestuurskracht: een hernieuwde agendering”, in: *Bestuurskunde*, 16 (2007), p. 57-62
- Zuidelijke Rekenkamer, *Focus op beleid. Het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant*, september 2006

BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Mw. A. Boltje, raadslid
Dhr. L. Boshove, wethouder
Dhr. G. van Dijk, afdelingshoofd
Dhr. M. Exterkate, afdelingshoofd
Mw. M. de Haan, afdelingshoofd
Dhr. A. Hofland, burgemeester
Mw. A. Kastelein, griffier
Dhr. R. Kerssies, raadslid
Dhr. D. Leentjes, algemeen directeur a.i.
Dhr. W. Meijer, wethouder
Dhr. K. van Olst, raadslid
Dhr. C. van Ooyen, extern projectleider
Dhr. P. Reumer, projectleider
Dhr. H. Rietman, raadslid
Dhr. D. Sneep, beleidsmedewerker bedrijfsbureau
Dhr. A. Speksnijder, raadslid
Dhr. M. van de Velde, wethouder
Dhr. W. Waanders, gemeentesecretaris a.i.
Dhr. J. Wiggers, voormalig wethouder
Dhr. R. Withaar, raadslid

Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode 25 maart -20 mei 2009.

Daarnaast zijn er telefonische interviews afgenomen met:

Mw. M. Bartels (Tactus)
Dhr. J. Eijlander (Raad voor de Kinderbescherming)
Mw. Hoekman-Fluite (Genemusement)
Mw. J. Hoentjen (Kinderopvang Zwartewaterland)
Dhr. J. Kelly (Politie Regio IJsselland)
Dhr. M. van der Klocht (Oranjevereniging Hasselt)
Dhr. Knol (Politie Regio IJsselland)
Dhr. H. Kok (OBS De Toermalijn)
Mw. I. Massalt (Ambulant Jongerenwerk)
Mw. L. Olijhoek (GGD IJsselland)
Mw. B. Pierik (secretaris Ondernemingsvereniging Hasselt)
Dhr. J. van der Poel (Protestants Christelijk Basisonderwijs)
Dhr. Postma (Brandweer Zwartewaterland)
Dhr. Wulfen (uitbater café De Blizzard, Zwartsluis; respondent voor twee cases)

Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode 12 juni 2009-24 augustus 2009.

BIJLAGE 2. THEORETISCHE ACHTERGRONDEN

Analyse van relevante literatuur laat zien dat het onderhavige onderzoek grotendeels op zichzelf staat en dat niet direct kan worden aangesloten bij eerder verricht onderzoek. Een zoektocht in de literatuur aan de hand van trefwoorden als “slagvaardig bestuur”, “daadkracht”, “doortastend bestuur” leverde nauwelijks bruikbare aanknopingspunten op.

Hetzelfde geldt voor het vinden van enigerlei normering voor de duur van bestuursprocessen. Het enige ons bekende empirische onderzoek (onder 43 middelgrote gemeenten) is dat van Van Gorp (1988, p. 45-48) die meldt dat de mediane tijdsduur van succesvolle gemeentelijke beleidsprocessen bij middelgrote gemeenten vijf jaar bedraagt.

In dit onderzoek hebben we ons daarom voor het opstellen van het analytische kader (zie paragraaf 1.4) laten inspireren door drie onderdelen van de bestuurskundige literatuur:

- literatuur over effectief bestuur en bestuurskracht;
- literatuur over “leiderschap” en interactie;
- literatuur over tijdige doelbereiking en –bestuurlijke- interventies.

Effectief bestuur en bestuurskracht

Als er gesproken wordt over effectief bestuur heeft dit vaak betrekking op de mate van doelbereiking: in hoeverre heeft beleid bijgedragen aan het realiseren van gestelde doelen? In lijn hiermee is de definitie van Wesseling c.s. (2007) van bestuurskracht als de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten (mede) gerealiseerd worden door een (politiek) bestuur. Het gaat bij effectief bestuur echter niet alleen om de vraag of gestelde doelen zijn bereikt, maar ook op de wijze waarop doelen behaald worden (proces). Effectiviteit kan worden opgevat als het stellen en realiseren van doelen van een zodanige kwaliteit, dat deze de toets van de praktijk in de samenleving kunnen blijven doorstaan (Ministerie van BZK, 1997, p. 2). Effectiviteit is dus contextafhankelijk en in het geval van de (gemeentelijke) overheid speelt mee dat overheidsdoelstellingen bijzondere eigenschappen hebben (Ministerie van BZK, 1997: p. 2-3):

- ze zijn veelal op een hoog abstractieniveau geformuleerd;
- ze zijn soms symbolisch van aard;
- ze moeten inspringen op tegenstrijdige eisen vanuit de samenleving;
- ze zijn niet onveranderlijk maar verschuiven in de tijd;
- de overheid is niet bij uitsluiting verantwoordelijk voor doelbereiking, er is veelal sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid met andere partijen (“governance”-setting).

Het uitsluitend en statisch aan de hand van doelbereiking beoordelen van “effectief bestuur” is daarom minder wenselijk. Effectiviteit van bestuur moet worden afgelezen aan realistische vertalingen van doelstellingen naar de concrete context waarbinnen het bestuur opereert. De begripsbepaling van

bestuurskracht van Bovens (2006, in navolging van Derksen e.a., 1987) als **het competent aangaan van uitdagingen door lokale bestuurders en andere relevante partijen** volgt deze benadering. Verwant is de zienswijze van Tops (2007) die bestuurskracht opvat als de wijze waarop de gemeente er in slaagt om in vitale coalities met maatschappelijke en bestuurlijke partners adequaat te reageren op gemeentelijke vraagstukken. Door andere auteurs binnen deze benadering wordt bestuurskracht gelijkgesteld aan kwaliteit van bestuur (Denters e.a., 1990), met als kenmerken responsiviteit, integriteit en betrouwbaarheid (Toonen e.a., 1998).

Aan het begrip bestuurskracht zijn door Boogers en Schaap (2007) meerdere aspecten onderscheiden, naar gelang de aard van de bestuurlijke rol: het – democratisch- bestuur van de lokale gemeenschap, de gemeente als lokale beleidsmaker, de gemeente als mede-overheid, de gemeente als dienstverlener, en de gemeente als handhaver. Gelet op de in dit onderzoek te betrekken cases zal in dit onderzoek vooral de rol van de gemeente als effectieve lokale beleidsmaker centraal staan.

Hiemstra (1999) geeft aan dat verschillende elementen van invloed zijn op – contextafhankelijk- effectief bestuur:

1. de procesgang. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de rol van raadscommissies, van het managementteam, van het college van B&W, om de invloed van de ambtelijke top op collegevoorstellen, om overleg tussen wethouders en ambtelijk apparaat, om communicatie met stakeholders, en om de beleids- en beheerscyclus. Meer in het algemeen geldt dat de effectiviteit van bestuur zal verschillen per onderdeel van het beleidsproces (Ministerie van BZK, 1997, p. 5-6);
2. de aanwezigheid en inhoud van strategisch beleid (“missie”);
3. de organisatiestructuur;
4. de organisatiecultuur.

Conform de probleemstelling van dit onderzoek ligt de nadruk op het eerste element, de **procesgang**. Daarbij maken we een nader onderscheid naar de volgende onderdelen van het beleidsproces:

- § signalering
- § agendavorming
- § beleidsvorming
- § beleidsvaststelling
- § uitvoeringsfase
- § evaluatiefase.

De overige elementen (strategie, structuur, cultuur) zullen in dit onderzoek als contextvariabelen aan bod komen.

Onder *strategie/missie* verstaan we hier de aanwezigheid van een – overkoepelende- strategische koers die een referentiekader biedt aan de hand waarvan prioriteiten kunnen worden bepaald en keuzes worden gemaakt. De *organisatiestructuur* is te zien als het raamwerk waarbinnen middelen op elkaar worden afgestemd om de gekozen doelstellingen te behalen. In het geval van de gemeente Zwartewaterland een structuur met een directie en afdelingen (voor de ambtelijke organisatie) naast het college van B&W en de Raad (met griffie).

Aan de organisatie- of *bestuurscultuur* kunnen we (in navolging van Noordegraaf en Vermeulen, 2007) drie –onderling samenhangende- aspecten onderkennen:

- basisassumpties die door de tijd heen zijn gevormd tot vanzelfsprekendheden, waarin een bepaalde kijk op de eigen organisatie tot uitdrukking komt (“wij zijn doeners”);
- bestuurlijke stijlen: gecultiveerde manieren van doen (“niet praten maar aanpakken”);
- gebruiken (“notities zijn hier nooit langer dan 10 bladzijden”).

Leiderschap en interactie

Met name in de internationale literatuur is er veel aandacht voor leiderschap als belangrijke factor voor effectief (lokaal) bestuur. Het basisidee (zie bijvoorbeeld Haus, Heinelt en Stewart, 2004) is dat effectief handelen tot stand komt in een interactie tussen actoren. Dat sluit aan bij de eerder genoemde begripsbepalingen van bestuurskracht van Bovens en Tops.

De interactie-mogelijkheden van actoren wordt bepaald door:

- achterliggende institutionele factoren (zoals regelgeving);
- beschikbare “resources”;
- probleemperceptie (wat is het probleem, hoe belangrijk is het, hoe urgent is het?);
- rolopvatting.

Het kan hier zowel gaan om een positieve invloed op de interactiemogelijkheden als om een negatieve, beperkende invloed. Uitgangspunt in dit onderzoek is dat twee of meer actoren in hun onderlinge interactie tot effectiever handelen komen, naarmate:

- ze minder worden gehinderd of juist beter worden gefaciliteerd door institutionele factoren;
- ze gezamenlijk beschikken over voldoende “resources”, waarbij het –moeten- delen van “resources” een positieve invloed heeft;
- hun probleemperceptie meer overeenkomt en het probleemeigendom gedeeld wordt;
- ze een duidelijke en onderling verschillende rolopvatting hebben.

In het onderzoek naar leiderschap en effectief –lokaal- bestuur wordt veelal gekeken naar bestuurders (political-executive leadership) en stakeholders

(community involvement) als betrokken actoren, waarbij het accent vaak ligt op de uitvoeringsfase van het beleidsproces. In dit onderzoek passen we de interactie-benadering toe op alle hierboven genoemde fasen van het beleidsproces, waarbij in beginsel alle eerder genoemde actoren (raad, college(leden), ambtelijke organisatie, burgers, bestuurlijke partners en overige stakeholders) betrokken kunnen zijn.

Tijdige doelbereiking en bestuurlijke interventies

Centraal in het onderzoek staat hoe de invulling van het bestuursproces en eventuele bestuurlijke interventies hebben bijgedragen aan tijdige doelbereiking. Daarbij kan worden gesteld dat de effectiviteit zal verschillen per onderdeel van het beleidsproces. Zo zal het in de signaleringsfase gaan om het tijdig en adequaat signaleren van problemen. In de beleidsvormende fase betreft de doelbereiking de tijdige totstandkoming van beleid (in de vorm van notities, programma's, verordeningen). In de evaluatiefase gaat het om het tijdig en adequaat evalueren en terugkoppelen van bevindingen, et cetera.

Bij de analyse van de procesgang zal uitdrukkelijk worden stilgestaan bij mogelijke bestuurlijke interventies. Onder *bestuurlijke interventies* verstaan we *handelen van politiek bestuurders (collegeleden en/of raadsleden) teneinde niet-tijdige doelbereiking af te wenden*. Onder effectiviteit van dergelijke bestuurlijke interventies verstaan we de mate waarin men er in slaagt de situatie om te buigen naar tijdige doelbereiking.

In onderstaand schema wordt het analysekader weergegeven.

