

gemeente Houten



Evaluatie strategische visie Houten

**Een onderzoek in opdracht van
Rekenkamercommissie Houten**

oktober 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord

1	Samenvatting	5
1.1	Achtergrond van het onderzoek	5
1.2	Conclusies	5
1.3	Aanbevelingen	7
2	Inleiding	10
2.1	Evaluatie	11
2.2	Onderzoeksopzet	13
3	Strategische visies bij gemeenten	15
3.1	Functie	15
3.2	Totstandkoming en implementatie	16
4	Invulling en realisatie "Van groei naar bloei"	19
4.1	Totstandkoming	19
4.2	Invulling en resultaat van de ambities	21
4.3	Sturing	23
4.4	Toegevoegde waarde van de visie	24
5	Ten slotte	27
5.1	Wat heeft de visie opgeleverd?	27
5.2	Wat kunnen we er van leren?	29
	Bestuurlijk wederhoor	35
	Nawoord van de rekenkamercommissie	37
	Bijlage 1: lijst met respondenten	35
	Bijlage 2: vragenlijst	35

Voorwoord

De rekenkamercommissie van de gemeente Houten is door de gemeenteraad in het leven geroepen om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid van de gemeente Houten te onderzoeken. In het voorjaar en de zomer van 2012 heeft de rekenkamercommissie een deel van de strategische visie "*Van groei naar bloei. Houten in 2015*" geëvalueerd.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek gekozen naar aanleiding van een rondgang langs de raadsfracties van de gemeenteraad van Houten in 2011. Daarbij heeft de rekenkamercommissie geconstateerd, dat raadsleden een verandering in de kernopgave van de gemeente identificeren. Na een aantal decennia van uitbreiding en groei heeft de gemeente zo ongeveer zijn definitieve omvang bereikt. De nadruk van het gemeentebestuur zal de komende jaren daarom niet langer liggen op groei, maar op beheer en vernieuwing van het bestaande en behoud van woon- en leefkwaliteit. Dat vraagt om nieuwe keuzes, aanpassing van beleid en een andere werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Een nieuwe strategische visie kan een kader bieden om deze keuzes te maken. Het college en de ambtelijke organisatie zijn zo'n visie aan het voorbereiden.

Om de gemeenteraad te helpen inhoud en richting te geven aan het proces van totstandkoming van een nieuwe visie, heeft de rekenkamercommissie onderzocht welke lessen Houten kan trekken uit de totstandkoming van de vorige strategische visie.

Het doel van de evaluatie was in beeld te brengen op welke wijze en met welk resultaat het college van B & W tussen 2003 en 2012 invulling heeft gegeven aan het realiseren van de ambities, die de gemeenteraad geformuleerd heeft in haar strategische visie "*Van groei naar bloei. Houten in 2015*". We hebben het onderzoeksbureau Panteia gevraagd op basis van een onderzoek te beschrijven:

- hoe het college van B & W invulling gegeven heeft aan het realiseren van (een selectie van) de ambities uit de nota;
- welke rol het college, de gemeenteraad en de concernstaf hebben gehad bij het sturen op de realisatie van de ambities;
- wat de belangrijkste succes- of faalfactoren voor het wel of niet realiseren zijn geweest.

De rekenkamercommissie heeft op basis van het onderzoek van Panteia de aanbevelingen geformuleerd.

Het resultaat is een globale reconstructie van de totstandkoming van de visie, met concrete en uitvoerbare aanbevelingen over waar de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie rekening mee moeten houden bij het opstellen van de volgende visie.

De evaluatie van de rekenkamercommissie helpt de gemeenteraad zijn kaderstellende én controlerende taak uit te voeren. Daarnaast verwacht de rekenkamercommissie dat ook het college van B & W en de gemeentelijke organisatie kunnen leren van evaluatie. Zij kunnen ervaringen uit het verleden gebruiken om vorm te geven aan de nieuwe strategische uitdaging: beheer en behoud van kwaliteit.

De rekenkamercommissie heeft ook bij dit onderzoek weer op plezierige wijze samengewerkt met de griffie en de ambtelijke organisatie.

Wij willen op deze plaats de geïnterviewden en iedereen die informatie heeft geleverd voor dit onderzoek hartelijk bedanken voor hun bereidwillige medewerking.

Hester Tjalma

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Tjalma', with a horizontal line underneath.

Voorzitter rekenkamercommissie Houten

1. Samenvatting

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In 2003 heeft de gemeente Houten de strategische visie "Houten 2015, Van groei naar bloei" opgesteld. Deze visie schetst een beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting van de gemeente over een periode van meer dan 10 jaar. Voor de gemeente Houten (en voor vele andere gemeenten in deze tijd) was dit de eerste keer dat een strategische visie werd opgesteld. In opdracht van de rekenkamercommissie van Houten heeft Panteia/Research voor Beleid de strategische visie geëvalueerd. Het onderzoek heeft tot doel inzichtelijk te maken *op welke wijze* en *met welk resultaat* het college van B&W tussen 2003 en nu invulling heeft gegeven aan het realiseren van de ambities uit de visie. De insteek van de rekenkamercommissie is allereerst; wat is van dit traject geleerd, cq. wat kan ervan worden geleerd? Om het onderzoek qua omvang en kosten hanteerbaar te maken, concentreert de evaluatie zich op één van de hoofddoelstellingen: *Prettig wonen en leven* in Houten 2015 met de 12 daarbij behorende ambities.

Voor het onderzoek is een vragenlijst verspreid onder (ex-)medewerkers die in de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij relevante beleidsthema's, zijn (ex-)medewerkers, (ex)raadsleden en (ex-)collegeleden geïnterviewd en is een beknopte documentenstudie uitgevoerd. Onderstaand zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.2 Conclusies

De strategische visie van Houten kwam voort uit het bewustzijn bij meerdere personen in de gemeentelijke organisatie, het college en de raad over de noodzaak over langere termijn vooruit te kijken. Er was behoefte aan een strategisch kader, waarin de identiteit van Houten expliciet werd en keuzes werden gemaakt over de richting waarin de gemeente zich verder wilde ontwikkelen. De hoofdconclusie is, dat de visie grotendeels aan de verwachtingen heeft voldaan en daarmee toegevoegde waarde heeft gehad voor de gemeente. De visie heeft geleid tot de volgende opbrengsten:

- Er is een duidelijk gedeeld beeld ontstaan van wat Houten is en wil zijn.
- Er is binnen de gemeentelijke organisatie een collectieve bewustwording ontstaan over het belang van strategisch beleid.
- Er is op meerdere thema's een impuls gegeven aan de beleidsvorming.
- De visie is een goed communicatiemiddel gebleken in de samenwerking met externe partijen.

Totstandkoming van de visie

De visie is via een intensief en interactief proces met de bevolking en andere organisaties tot stand gekomen. De destijds gevoerde discussies zijn belangrijk geweest. Gezamenlijk is stilgestaan bij de gewenste ontwikkelrichting van de gemeente. Hiermee is bewustwording en draagvlak voor beleid gecreëerd. Belangrijk element dat heeft bijgedragen aan de proceswaarde van de visie is de timing. De gemeente stond destijds op een "kantelpunt". Er moesten op meerdere terreinen keuzes worden gemaakt. De brede discussie met zowel burgers, maatschappelijke partijen als de raad waren daardoor zeer relevant. Het doorlo-

pen participatietraject heeft bovendien de basis gelegd voor een nieuwe aanpak van het participatie- en communicatiebeleid van de gemeente.

De raad stond in het proces relatief lang aan de zijlijn. Dit leidde er destijds toe, dat de behandeling enigszins moeizaam verliep. In een laat stadium is een extra commissievergadering geagendeerd en vervolgens zijn er bij de behandeling nog veel moties en amendementen ingediend.

Invulling ambities en bereikte resultaten

Om een beeld te vormen van de invulling en resultaten van de visie is specifiek gekeken naar 12 geformuleerde ambities op het gebied van ruimte, wonen en infrastructuur. Over de gehele linie komt een positief beeld naar voren van de mate waarin invulling is gegeven aan de ambities. De beoogde resultaten zijn bereikt. Met name voor ambities op het terrein van wonen en het buitengebied kan worden geconstateerd, dat de visie een agenderende rol heeft gehad en heeft geleid tot doorwerking in beleid en concrete activiteiten.

Kanttekening bij het bovenstaande is, dat de keuze en formulering van de ambities op onderdelen kritischer had gekund. Meerdere ambities waren eigenlijk al langer lopende beleidsinitiatieven. De strategische visie heeft hier geen invloed gehad op de uitgevoerde activiteiten en de bereikte resultaten. Ook hadden enkele ambities scherper geformuleerd kunnen worden. Nu zijn er ambities die erg operationeel geformuleerd zijn voor een strategische visie. Met name voor het terrein verkeer en vervoer was een strategischer geformuleerde ambitie nuttiger geweest.

Sturing en voortgangsbewaking

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de bewaking van de voortgang van de strategische visie tussen raad en college of binnen de ambtelijke organisatie. In de praktijk heeft dit dan ook niet op het niveau van de visie als geheel plaatsgevonden. De voortgang is getoetst op het niveau van de beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's die onderdeel uitmaken van de visie. Gezien de eerdere constatering dat de beschreven ambities zijn uitgevoerd en gerealiseerd is de conclusie, dat deze systematiek voldoende heeft gewerkt. Wel leeft het gevoel bij betrokkenen dat de visie na een aantal jaren teveel naar de achtergrond is verdwenen. De samenhang van de verschillende beleidsontwikkelingen en voortgang van de visie als geheel heeft daardoor iets te weinig aandacht gekregen. Om de voortgang en samenhang over een langere periode te bewaken is het nuttig wel afspraken te maken over de wijze van toetsing en coördinatie van de ontwikkelingen.

Functie en doel van de visie

Een strategische visie is een abstract document dat diverse vormen kan hebben en op uiteenlopende manieren gebruikt kan worden. Voor de huidige visie geldt dat voorafgaand aan de totstandkoming geen scherpe afspraken over het precieze doel en de functie zijn gemaakt. De visie is vormgegeven via een open en interactief proces. Bij de behandeling in de raad bleken echter uiteindelijk de verwachtingen over het eindresultaat uiteen te lopen. Partijen bleken een eigen interpretatie aan de functie van de visie toe te kennen. Mede hierdoor verliep de behandeling in de raad enigszins moeizaam. Met scherpere afspraken vooraf had dit waarschijnlijk voorkomen kunnen worden.

Toegevoegde waarde

Hoewel hierboven vooral gesproken is over de opbrengsten van de verschillende individuele ambities ligt de meerwaarde van de strategische visie eigenlijk op een ander niveau. De waarde is vooral gelegen in minder goed te duiden opbrengsten als versterking van de

identiteit, bezinning, het op gang brengen van een bewustwordingsproces en externe profilering. Juist hiervoor is het totstandkomingproces van groot belang geweest. Meerdere betrokkenen noemen dan ook het proces zelf de grootste waarde van de visie.

1.3 Aanbevelingen

Uit de evaluatie zijn verschillende aanbevelingen af te leiden voor het opzetten en uitvoeren van een strategische visie. De aanbevelingen zijn verdeeld in aanbevelingen voor raad, college en gemeentelijke organisatie gezamenlijk en specifieke aanbevelingen voor de raad.

Gezamenlijke aanbevelingen

(1) Stel alleen een nieuwe strategische visie op indien er een urgente ontwikkeling is of als er een duidelijk omslagpunt in de positie van gemeente is te constateren.

Het simpelweg naderen van de einddatum van een strategische visie is op zich geen reden een nieuwe visie op te stellen. De aangegeven kaders kunnen nog steeds voldoen. Beseft moet worden, dat het opstellen van een nieuwe strategische visie een zeer intensief en kostbaar traject is. Voor de totale doorlooptijd moet al snel rekening worden gehouden met een jaar. Het opstellen van een strategische visie heeft vooral nut als er een duidelijke aanleiding is de strategie van de gemeente bij te stellen. Dit kunnen belangrijke externe ontwikkelingen zijn waar de gemeente op in moet springen of duidelijke veranderingen in het karakter van de gemeente. Een dergelijke aanleiding brengt de noodzaak met zich mee keuzes te maken en zorgt daarmee voor draagvlak en betrokkenheid bij de totstandkoming van de visie.

Momenteel wordt bij veel betrokkenen opnieuw een belangrijke aanleiding voor Houten geconstateerd om een nieuwe visie op te stellen. Daarbij worden twee relevante ontwikkelingen genoemd. Ten eerste wordt de gemeente niet langer een ontwikkelgemeente, maar een beheergemeente genoemd. Dit vraagt om ander beleid en een andere werkwijze. De ruimtelijke agenda blijft belangrijk (o.a. vanwege ombuigingen, inbreidingslocaties, demografische ontwikkelingen en onderhoud oudere bebouwing en infrastructuur)

Ten tweede krijgt de gemeente te maken met een forse teruggang van de financiële middelen. Deze teruggang is dermate fors dat pijnlijke keuzes over het voorzieningenaanbod in de gemeente worden verwacht.

Daarnaast is van belang aandacht te schenken aan de demografische ontwikkeling (van een jonge gemeente zal Houten meer een vergrijzende gemeente worden), die een heroriëntatie en herpositionering vereisen.

Wij adviseren de gemeenteraad om binnenkort het gesprek te voeren met B&W of deze ontwikkelingen nu de aanleiding moeten vormen om een nieuwe strategische visie op te stellen voor een volgende periode.

(2) Start een strategisch visietraject met het scherp formuleren van de functie en het doel ervan.

Deze aanbeveling klinkt als een open deur, maar is eigenlijk de essentie voor een goed lopend traject. Een strategische visie heeft geen vaste vorm of functie. Gezien het abstracte karakter ervan kunnen verwachtingen snel uiteen gaan lopen. Voor een goed verloop is het dan ook van belang bij de start gezamenlijk met raad en college vast te stellen wat de

functie van de visie moet zijn. Vervolgens kan het totstandkomingproces hierop worden afgestemd.

Mogelijke functies zijn:

- koers bepalen en houvast scheppen;
- identiteit bepalen;
- samenhang in beleid bewerkstelligen;
- een kader geven voor beslissingen en prioritering;
- motiveren en mobiliseren, intern en extern;
- anticiperen en inspringen op ontwikkelingen;
- functioneren als communicatiemiddel;
- het totstandkomingsproces zelf is een leerproces dat partijen verbindt en energie vrijmaakt.

Een visietraject kan meerdere functies hebben, waarbij bovendien voor verschillende stakeholders de nadruk anders ligt. Dat is geen bezwaar, mits het maar helder is.

(3) Kies in het verlengde van de gekozen functie van de visie voor een daarbij passend proces met duidelijke rollen voor betrokkenen.

In het verlengde van de gewenste functie moet het bijbehorende totstandkomingproces worden gekozen. Gezien de belangrijke waarde die het proces zelf heeft, is het van groot belang dit zorgvuldig op te zetten.

Aandachtpunten zijn:

- de rollen van raad, B&W, ambtelijke organisatie, burgers en maatschappelijke organisaties. Een kwalitatief goede visie kan o.i. niet zonder betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties tot stand komen.
- wat doet de gemeente zelf en wat wordt uitbesteed. Het is o.i. niet noodzakelijk om (veel) werk uit te besteden. Risico van veel zelf doen kan zijn, dat teveel gebaande paden worden bewandeld.
- Een goede fasering, waarbij mijlpaalproducten per fase worden benoemd.

(4) Maak afspraken over het bewaken van de voortgang en sluit daarbij aan op bestaande instrumenten.

Een strakke monitoring van de uitvoering en ontwikkeling ligt gezien het redelijk abstracte karakter van een strategische visie niet voor de hand. Deze voortgangsbewaking dient vooral plaats te vinden op het niveau van thematische visies (beleidsdomeinen) en uitvoeringsprogramma's.

Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat wanneer alleen op de deelthema's wordt ingezoomd de samenhang in de loop der tijd verdwijnt. Om deze reden is het verstandig afspraken te maken over het bewaken van de voortgang. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op het aanwijzen van een coördinator binnen de gemeentelijke organisatie, een beknopte periodieke terugkoppeling aan de raad over de stand van zaken (bijvoorbeeld in de perspectiefnota) en tot slot kan worden afgesproken halverwege de looptijd van de visie (na ongeveer vijf tot zes jaar) als raad de inhoud tegen het licht te houden.

Aanbevelingen voor de raad

(5) Kies zorgvuldig voor een goede timing van het moment waarop het visietraject wordt gestart.

Naast de inrichting van het proces is ook de timing een belangrijke factor voor het slagen van het visietraject. De timing hangt samen met de mate van urgentie van een nieuwe visie, maar heeft ook een politieke dimensie. Met dit laatste wordt bedoeld welk moment binnen de cyclus van een collegeperiode de voorkeur geniet. Het voordeel van het opstellen van een visie aan het einde van een collegeperiode is, dat elementen uit de visie een rol kunnen krijgen in verkiezingsprogramma's en uiteindelijk ook in een nieuw collegeprogramma een plek krijgen. Daarmee zorgt de visie voor politieke discussie, staat het bij alle betrokkenen direct goed op het netvlies en geeft het ook richting mee aan de nieuwe raad en het nieuwe college. Daartegenover staat wel het risico, dat dit tot een visie leidt die na de verkiezingen door gewijzigde verhoudingen op minder draagvlak kan rekenen. Om deze reden kan er ook voor worden gekozen het traject te starten bij het aantreden van een nieuw college.

Op basis van het onderzoek is geen voorkeur aan te geven voor het beste moment. De rekenkamercommissie heeft de indruk dat het in de Houtense situatie (zie aanbeveling 1) verstandig is om binnenkort te starten met een visietraject, opdat politieke partijen in de aanloop naar de volgende gemeenteraadsverkiezingen gevoed worden in thematiek en burgers zich daarover kunnen uitspreken. De nieuwe visie kan dan als onderlegger dienen voor het nieuwe collegeakkoord.

(6) Bepaal als raad nadrukkelijk wat de eigen rol in het totstandkomingproces moet zijn. Een actievere rol in de begin en eindfase ligt daarbij voor de hand.

Een strategische visie is een belangrijk document binnen een gemeente. Zeker voor een gemeenteraad in haar kaderstellende rol. Een sterke(re) betrokkenheid van de raad bij het proces ligt dus in de rede. De rekenkamercommissie adviseert de raad om bij een toekomstig visietraject vooral een actieve rol in de begin en eindfase op zich te nemen. In de beginfase worden de hoofdlijnen van het visietraject bepaald (aanleiding, doel, rol, fasering etc.). In de eindfase vindt de inhoudelijke besluitvorming plaats. Dit is bij uitstek het domein van de politiek. De uitdaging voor de raad is o.i. om in deze fasen nadrukkelijk de lead te nemen, doch in de fasen hiertussen veel ruimte te geven voor creativiteit. Om goede keuzes te kunnen maken is het noodzakelijk om ook scenario's die niet de voorkeur genieten (zelfs niet gewenst zijn) inzichtelijk te maken. Dat voedt de discussie én scherpt ook aan waarom je de voorkeur geeft aan één bepaald scenario.

2 Inleiding

In 2003 heeft de gemeente Houten voor de eerste keer een strategische visie opgesteld. De visie, getiteld "Houten 2015, Van groei naar bloei", schetst een beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting van de gemeente over een periode van meer dan 10 jaar. Het motto "van groei naar bloei" is vertaald in vier doelstellingen met bijbehorende ambities:

- 1 Uitgaan en ontspannen in Houten 2015
- 2 Elkaar kennen en inspireren in Houten 2015
- 3 Prettig wonen en leven in Houten 2015
- 4 Betrokken besturen in Houten 2015.

De strategische visie van Houten staat in het teken van het waarborgen van de kwaliteit van de leef-, woon-, en werkomgeving en daarnaast het bieden van een passend woning-, voorzieningen-, en activiteitenaanbod. Belangrijke elementen zijn het behouden van een evenwichtige bevolkingsopbouw, een goede sociale samenhang en aandacht voor voorzieningen voor ouderen. Andere thema's waaraan belang wordt gehecht zijn de bereikbaarheid, uitgaansmogelijkheden en het behoud van basisvoorzieningen in de kleine kernen. Al deze aspecten zijn gevat in de genoemde vier doelstellingen. Per doelstelling zijn vervolgens meerdere ambities geformuleerd.

2.1 Evaluatie

In opdracht van de rekenkamercommissie Houten heeft Panteia/Research voor Beleid de strategische visie, die in 2003 is opgesteld geëvalueerd. Het onderzoek heeft tot doel inzichtelijk te maken *op welke wijze* en *met welk resultaat* het college van B&W tussen 2003 en nu invulling heeft gegeven aan het realiseren van de ambities in de strategische visie "Houten in 2015, Van groei naar bloei".

In het onderzoek staan drie elementen centraal:

- de wijze van invulling geven aan de ambities door het college;
- de wijze van sturing op deze invulling en de rol van college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie daarbij;
- de mate waarin de ambities zijn gerealiseerd.

Afbakening

In overleg met de rekenkamercommissie is besloten bij de evaluatie te focussen op de derde doelstelling: *Prettig wonen en leven in Houten 2015*. Deze afbakening is vooral gemaakt om het in kaart brengen van de ambities hanteerbaar te houden.

Verder beoogt het onderzoek geen gedetailleerde reconstructie te geven van de wijze waarop de totstandkoming van de visie is verlopen. Het accent ligt vooral op de invulling die is gegeven na de totstandkoming van de visie. Wel is aandacht voor de redenen waarom de strategische visie is opgesteld en de verwachtingen die over het nut ervan leefden.

Ambities

In onderstaande tabel zijn de 12 ambities van de doelstelling *Prettig wonen en leven in Houten 2015* gepresenteerd.

nr	ambitie
1	Het afmaken van de bouwopgaven met de hieraan gekoppelde hoge doelstellingen aangaande architectuur, milieu en duurzaamheid. In de Ruimtelijke Visie 2015 wordt hier nader invulling aan gegeven.
2	Het woningaanbod moet gedifferentieerder worden om aan de toekomstige vraag van jongeren, ouderen, minima en alleenwonenden te kunnen voldoen. Dit moet worden opgenomen in de actualisatie van het volkshuisvestingplan.
3	Door middel van beperkte woningbouw in de kleine kernen wordt de leefbaarheid vergroot en het voortbestaan van basisvoorzieningen bevorderd.
4	Het Masterplan Centrum wordt uitgevoerd. Dit betekent een breder pakket aan voorzieningen, winkels, horeca en kantoren en het verbeteren van de uitstraling.
5	In Houten Zuid moet met inspraak van de bewoners een centrum ontstaan met een breed pakket aan voorzieningen.
6	De ontwerpfilosofie van Houten moet op zorgvuldige wijze worden gedocumenteerd in een 'testament'.
7	De kwaliteit van het buitengebied met de kleine kernen voor bewoners van Houten wordt verder uitgebouwd.
8	Het wijk- en buurtbeheer wordt verbreed naar een opzet waarbij ook het sociale aspect ruimte krijgt.
9	Houten is goed bereikbaar door het Randstadspoor met een derde station aan De Koppeling.
10	Binnen de rondweg maken een uitgebreid fietspadennetwerk alsmede openbaar vervoer het de burgers mogelijk om zich op prettige en veilige wijze te verplaatsen.
11	Bij de uitvoering van het fietspadenplan ligt de nadruk op veilige fietsroutes in het buitengebied, fietsparkeren in het centrum, aanpak fietsendiefstallen en aanpak overlast bouwwerkzaamheden Houten Zuid.
12	Er is een tweede aansluiting op het Rijkswegennet gerealiseerd, bij voorkeur via de A12. De knelpunten op de Rondweg zijn aangepakt.

Onderzoeksvragen

De doelstelling is vertaald in de onderstaande onderzoeksvragen.

- 1 Wat was bij het opstellen van de strategische visie de *betekenis* die raad en college eraan toekenden? Wat waren de verwachtingen over de invloed op de doorwerking in beleid en resultaten?
- 2 Hoe is per ambitie sinds 2003 *invulling* gegeven aan de uitvoering?
 - Mate van vertaling in begrotingen, beleidsstukken en uitvoeringsplannen
 - Concreet uitgevoerde activiteiten en inspanningen van de gemeente
- 3 Wat is per ambitie het *bereikte resultaat*? Is de opbrengst in lijn met de geformuleerde ambitie? Wat zijn eventuele verklaringen voor verschillen?

- 4 Wat is de *toegevoegde waarde* van de strategische visie geweest voor de mate van invulling en het bereikte resultaat? Heeft het formuleren van ambities verschil gemaakt? Komt de toegevoegde waarde overeen met de betekenis die voorafgaand door raad en college aan de visie is toegekend?
- 5 Hoe is vanaf 2003 *gestuurd* op het bereiken van de geformuleerde ambities van de gehele visie?
 - Aanwezigheid afspraken over bewaking voortgang en terugkoppeling tussen college en gemeenteraad;
 - Wijze van sturing en afspraken daarover tussen college en ambtelijke organisatie;
 - Eventuele tussentijdse aanpassingen of bijstelling van ambities.
- 6 Welke *leerpunten* zijn te benoemen voor een eventueel volgende strategische visie op aspecten als de keuze en de wijze van formuleren van ambities, de wijze van uitvoering, de wijze van sturing en de betrokkenheid van de raad? Wat is globaal te zeggen over thema's, die volgens betrokkenen voor een toekomstige strategische visie van belang kunnen zijn?

Normenkader

Vaak wordt in onderzoek voor rekenkamers bij het analyseren van de resultaten en het beoordelen hiervan gebruik gemaakt van een normenkader. Een normenkader is een operationalisering van de onderzoeksvragen, waarin is aangegeven in hoeverre deze voldoen aan de hiervoor geldende principes. Voor dit onderzoek is het lastig algemene principes of normen te benoemen vanwege het bestuurlijk/strategische niveau van de onderzoeksvragen. Om toch te kunnen toetsen in hoeverre de visie de resultaten heeft gehad die zijn beoogd, gebruiken we de verwachtingen van betrokkenen bij de start van de totstandkoming als "norm". Daarnaast is enige literatuur over functies en gebruik van strategische visies bij gemeenten gebruikt. De resultaten van de gemeente Houten worden hiertegen afgezet.

2.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek was opgebouwd in drie hoofdfasen.

- De eerste fase was een *feitelijke reconstructie* van het procesverloop en de resultaten vanaf 2003.
- De tweede fase was een *kwalitatieve verdieping* aan de hand van interviews met betrokkenen.
- De derde fase bestond uit de *analyse* en het opstellen van het *rapport*.

Feitelijke reconstructie

Om de wijze van invulling en de resultaten per ambitie goed in beeld te brengen is gestart met een feitelijke reconstructie. Hiervoor is per ambitie een beknopte vragenlijst opgesteld met open vragen. De vragenlijst is in bijlage 2 opgenomen. Thema's die aan de orde komen zijn onder andere:

- de concreet uitgevoerde activiteiten op het thema;
- de mate waarin de strategische visie in andere beleidsstukken en uitvoeringsprogramma's heeft doorgewerkt;
- de bereikte resultaten;
- toelichting op de bereikte resultaten;
- de wijze waarop de voortgang en koppeling aan de strategische visie is bewaakt.

In overleg met betrokkenen binnen de ambtelijk organisatie is besproken welke medewerkers en ex-medewerkers van de gemeente het beste zicht hebben op de uitvoering en realisatie van de 12 ambities. Vervolgens is voor iedere ambitie afzonderlijk een vragenlijst aan de geselecteerde betrokkene toegestuurd (zie bijlage). Van de 12 verzonden vragenlijsten zijn er 11 retour ontvangen. Met behulp van informatie uit interviews is wel een beeld van de stand van zaken van deze ontbrekende ambitie gekregen.

Verder is gekeken naar de mate waarin afspraken gemaakt zijn tussen raad en college over de wijze van sturing en de mate waarin terugkoppeling heeft plaatsgevonden. Hiervoor zijn raadstukken bestudeerd over de behandeling van de visie in de raad vanaf de totstandkoming. Het ging daarbij alleen om bespreking van de visie als geheel en niet om de voortgang op individuele ambities.

Kwalitatieve verdieping

In de tweede fase van het onderzoek zijn negen betrokkenen geïnterviewd. Deze fase had tot doel de antwoorden uit de feitelijke reconstructie te verdiepen, de toegevoegde waarde van de strategische visie scherp te krijgen en een goed beeld te krijgen van de sturing.

Voor de interviews is onderscheid gemaakt in drie groepen betrokkenen: de ambtelijk organisatie, de raad en het college. In overleg met de ambtelijke organisatie is een groslijst met potentiële contactpersonen opgesteld. Uit deze lijst is vervolgens een selectie gemaakt, waarbij is gekeken naar de wijze van betrokkenheid. Een lijst met respondenten is opgenomen in de bijlage.

Analyse en rapportage

De uitkomsten van de voorgaande fasen zijn tot slot vastgelegd in deze rapportage. Naast de verzamelde informatie via de interviews en deskresearch is ook gebruik gemaakt van enige beschikbare literatuur over gemeentelijke visies.

3 Strategische visies bij gemeenten

Voordat specifiek wordt ingegaan op de strategische visie van de gemeente Houten staan we in dit hoofdstuk kort stil bij de functie en het gebruik van visies bij gemeenten in algemene zin. Hiervoor is gebruikgemaakt van een onderzoek naar het gebruik van strategische visies door Nederlandse gemeenten. Verder is informatie gebruikt uit de gehouden interviews. Meerdere geïnterviewden hebben namelijk vanuit hun ervaring aangegeven hoe in het algemeen een visie zou moeten functioneren.

3.1 Functie

Het gebruik van strategische visies is voor gemeenten een betrekkelijk nieuw fenomeen. Vanaf begin jaren '90 ontstaat de eerste generatie strategische beleidsplannen. Het gaat hierbij vooral om visies gericht op ruimtelijk beleid. Eind vorige eeuw ontstaat een bredere toepassing van visies. Deze hebben een integraal karakter en bestrijken de gehele organisatie¹.

Er is in Nederland betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van strategische visies door gemeenten. Uit een recent verschenen onderzoek kan worden afgeleid dat het merendeel van de Nederlandse gemeenten een strategische visie gebruikt². In totaal zet 77% een visie in. Gemeentelijke visies hebben verschillende verschijningsvormen en zijn er op uiteenlopende niveaus. Het meest voorkomend zijn de integrale strategische gemeentelijke visies. Daarnaast zijn er visies die op specifieke beleidssectoren betrekking hebben (met name ruimtelijke ordening) of een geografisch deel van een gemeente.

Een gemeentelijke strategische visie wordt gedefinieerd als *een gedeelde, sturende ambitie voor de toekomst die als stip aan de horizon betekenis geeft aan de organisatie en haar activiteiten en die de gemeenschap en het beleid onderling verbindt*³.

Op basis van literatuur zijn er acht functies toe te schrijven aan een gemeentelijke visie:

1. koers bepalen en houvast scheppen.
2. identiteit bepalen.
3. samenhang in beleid bewerkstelligen.
4. een kader geven voor beslissingen en prioritering.
5. motiveren en mobiliseren, intern en extern.
6. anticiperen en inspringen op ontwikkelingen.
7. functioneren als communicatiemiddel.
8. het totstandkomingsproces zelf is een leerproces dat partijen verbindt en energie vrijmaakt⁴.

¹ Van Dalssen, F., *Visie verkend, een exploratief onderzoek naar het gebruik van strategische visies binnen het strategisch management van Nederlandse gemeenten*, september 2011.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Arts, G. en Verdaas, J.C. *Steden op koers? Strategievorming bij de lokale overheid*, in: *Beleed en Maatschappij*, nummer 26, 1999.

Gemeenten blijken vooral waarde toe te kennen aan het koers bepalen, samenhang in beleid bewerkstelligen, identiteit bepalen en de procesopbrengst van de visie (verbinding, energie en motivatie) belangrijk te vinden¹.

Uit het eerder aangehaalde onderzoek van Van Dalen komen twee belangrijke aanleidingen naar voren om een integraal strategische visie op te stellen. De eerste is wanneer er een identiteitsvraagstuk ligt bij een gemeente. Daarbij gaat het vooral om het bepalen wat de identiteit en kernwaarden van de gemeente zijn. De tweede is een urgente ontwikkeling in de omgeving van de organisatie, die het noodzakelijk maakt beleid gemeentebreed aan te passen.

3.2 Totstandkoming en implementatie

Het totstandkomingproces

Zoals hierboven al geschetst is het totstandkomingproces zelf al één van de belangrijke functies van een visie. Het zorgt voor het aanzwengelen van discussies bij betrokkenen, daagt mensen uit na te denken over de toekomst van de gemeente en maakt (als het goed gebeurt) energie los. Uit het al eerder aangehaalde onderzoek van Van Dalen blijkt dan ook dat gemeenten zelf aangeven dat het opstellen van een visie een lang proces vergt met betrokkenheid van diverse in- en externen. De mate waarin het proces open en interactief met participatie van burgers wordt opgezet verschilt wel. Naarmate de visie meer is bedoeld om de identiteit en kernwaarden van de gemeente vast te stellen is het proces ook interactiever, opener en met meer participatie vanuit burgers. Indien de aanleiding meer is gelegen in urgente veranderingen in de omgeving van de gemeente is de rol van de ambtelijke organisatie groter. Niettemin is ook in het laatste geval regelmatig sprake van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties.

De rol van de gemeenteraad in de totstandkoming van de strategische visie varieert. Regelmatig is de raad initiatiefnemer, maar het is zeker niet zo dat de raad altijd een leidende rol speelt. Verder speelt de raad vaak een rol in het totstandkomingstraject als participant. De raad of individuele raadsleden geven input met hun ideeën over de gemeente. Hierbij wordt het wel van belang gevonden te voorkomen, dat raadsleden in een vroegtijdig stadium vanuit politieke overwegingen hun stempel drukken op de inhoud van de visie.

Een belangrijk aspect van de totstandkoming van de visie is de timing ervan. Aangegeven is dat deze goed kan samenvallen met de nieuwe politieke termijn. College, raad en de ambtelijke organisatie kunnen via het visieontwikkelingsproces tot een gezamenlijk gedragen beeld komen. Uit de literatuur wordt overigens niet duidelijk of met het samenvallen van een nieuwe politieke termijn wordt bedoeld, dat een nieuwe visie in de nadagen van het oude college, of juist bij de start van een nieuwe collegeperiode de voorkeur verdient.

Implementatie en doorwerking volgens de literatuur

Een enigszins onderbelicht element in onderzoek over strategische visies is de doorwerking op gemeentelijk beleid en activiteiten. Dit is onder andere te verklaren uit het vaak abstracte karakter van de ambities. Een visie is geen plan met concrete en meetbare resulta-

¹ Van Dalen (2011)

ten. Dit maakt dat de implementatie en doorwerking moeilijk valt te monitoren. Wel wordt verwezen naar een koppeling met de planning- en controlcyclus, waarin op hoofdlijnen kan worden aangegeven wat de voortgang is.

Implementatie en doorwerking volgens geïnterviewden

Verschillende geïnterviewden voor dit onderzoek geven aan, dat doorwerking daarnaast is af te lezen aan de verankering van de visie in belangrijke beleidsstukken. De strategische visie wordt gezien als de abstracte koersbepaling op macroniveau. Op mesoniveau wordt deze vervolgens vertaald in specifieke beleidsdomeinen (bijvoorbeeld op het terrein van ruimte, economie of welzijn). Deze beleidsdomeinen moeten geënt zijn op de strategische visie en bovendien in samenhang met elkaar tot stand komen. Tot slot worden concrete programma's en activiteiten afgeleid uit deze beleidsdomeinen. Op deze manier ontstaat een vloeiende en natuurlijke lijn van doorwerking die verankerd is in de strategische visie.

4 Invulling en realisatie “Van groei naar bloei”

Het vorige hoofdstuk schetste enkele algemene bevindingen over de functie, totstandkoming en implementatie van een strategische visie. Dit hoofdstuk zoomt in op de strategische visie van de gemeente Houten “Houten 2015, Van groei naar bloei”. Aan de orde komen de totstandkoming van de visie, de doorwerking, de toegevoegde waarde en de wijze van sturing.

4.1 Totstandkoming

Aanleiding

De strategische visie van Houten komt voort uit het samenkomen van verschillende factoren.

- Er was recent een nieuwe burgemeester aangetreden die constateerde dat binnen de gemeente alle aandacht uitging naar huizenbouw, maar andere beleidsdomeinen onderbelicht waren.
- Ook was bij verschillende ambtenaren en raadsleden de behoefte ontstaan na te denken over de periode na het volbrengen van de tweede groeitaak. Er waren meerdere uitdagingen voor de gemeente waarover destijds niet of alleen ad hoc werd nagedacht.
- Tot slot bleek uit verschillende statistieken en onderzoeken dat Houten een zeer afwijkende samenstelling had bij allerlei aspecten als de bevolkingssamenstelling, woningvoorraad en financiën ten opzichte van referentiegemeenten.

Deze factoren samen leidden tot het besef dat de gemeente naar voren moest kijken en zelf de regie moest nemen. Om hier invulling aan te kunnen geven werd een strategische visie nodig geacht.

Procesverloop

Vervolgens is met een extern bureau (Inicio) een visietraject van start gegaan. Gestart is met een sociale analyse van Houten. Vervolgens is onder begeleiding van het bureau met een intensief participatietraject in kaart gebracht wat de identiteit van Houten is. Beelden en verwachtingen bij burgers en maatschappelijke organisaties zijn naar boven gehaald. Deze zijn vervolgens door het bureau uitgewerkt en vertaald in een conceptvisie, die aan de raad is voorgelegd. Intern was de begeleiding van het visietraject neergelegd bij een team van de afdeling communicatie.

Bij het proces is verder gebruik gemaakt van een klankbordgroep, waarin verschillende bewoners en ondernemers op persoonlijke titel input leverden. Deze klankbordgroep is uiteindelijk drie keer bijeengekomen.

De raad is bij de start geïnformeerd over de werkwijze en het procesverloop. Ook is stilgestaan bij enkele randvoorwaarden voor de invulling van de visie. Daarna is de raad tussentijds een keer geïnformeerd over de vorderingen en heeft er een slotdebat met raadleden en bewoners plaatsgevonden. Gedurende deze periode had de raad geen inhoudelijke rol om daarmee ruimte aan het participatieproces met inwoners en ondernemers te geven. Uiteindelijk is de visie besproken in een commissievergadering en behandeld in de raad.

De meeste geïnterviewden kijken zeer positief terug op de gekozen opzet en de invulling van het proces. Het interactieve proces met de bevolking en andere organisaties wordt belangrijk gevonden. Hierdoor zijn discussies aangezwengeld en is draagvlak gecreëerd. Zoals één van de geïnterviewden aangeeft: *"het proces heeft geleid tot een bewustwordingsproces over de noodzaak tot nadenken over de toekomst. Het heeft geleid tot een omslag in de gehele gemeente. In plaats van productie draaien kwam het accent meer te liggen op strategisch nadenken. Het proces is daarmee zeer belangrijk geweest, misschien nog wel belangrijker dan het resultaat sec"*.

Enkele betrokkenen wijzen er wel op dat het totstandkomingproces voor hen op onderdelen anders had gekund.

- Genoemd wordt dat het visietraject gestart is met een te open opdrachtformulering zonder een duidelijk beeld van het gewenste eindproduct. Deze geïnterviewden pleiten voor een scherpere opdrachtformulering vooraf (in samenspraak met de raad).
- Daarnaast is enkele keren genoemd, dat de keerzijde van een interactief participatietraject is, dat er ook een redelijk behoudende visie tot stand is gekomen. De boodschap die vanuit burgers is teruggekomen is vooral "blijf doen waar je goed in bent". Echte vergezichten worden gemist. Deze betrokkenen pleiten voor een grotere rol van de ambtelijke organisatie om tot een ambitieuze en meer strategisch geformuleerde visie te komen.

Uit het verslag van de raadsvergadering, waarin de strategische visie is behandeld, valt op dat partijen redelijk eensgezind zijn in hun oordeel dat het proces van de totstandkoming inspirerend is geweest. Met name de interactieve bijeenkomsten met burgers en het slotdebat worden waardevol gevonden. De visie zelf is door de raad wisselend ontvangen.¹ Een deel van de raad noemt de visie een inspirerende leidraad. Men ziet een document waar de gemeente goed mee vooruit kan. Andere partijen (zowel van college als oppositie) zijn kritischer en noemen het document te weinig kaderstellend en te veel een opsomming van reeds bestaande activiteiten. Daarnaast wijzen verschillende partijen er op, dat ze de geleverde input vanuit de gesprekken met burgers en tussen raad en burgers missen.

De kritische reactie van een deel van de raad op de inhoud van de visie wordt door verschillende geïnterviewden mede toegeschreven aan de wijze waarop de raad is betrokken. De rol van de raad lag vooral aan het einde van het visietraject. Inhoudelijk was ze er niet eerder bij betrokken om daarmee ruimte te bieden voor het participatieproces. Achteraf had de inhoudelijke betrokkenheid van de raad steviger gekund. Meerdere betrokkenen merken op, dat het van belang is de raad in de startfase van het proces een grotere rol te geven. Nu kon de raad alleen in een laat stadium reageren door moties en amendementen in te dienen.

Verwachting opbrengsten

Met het visietraject moest ten eerste expliciet worden gemaakt wat Houten voor een gemeente is. Verder diende de visie strategische keuzes te laten zien over de richting waarin de gemeente zich verder wilde ontwikkelen. Door verschillende geïnterviewden is aangegeven, dat het met name nodig was een kader te schetsen voor beleid op sociaal vlak en volkshuisvesting. Op deze terreinen moest een inhaalslag worden gemaakt (*"een been wor-*

¹ Verslag raadsvergadering d.d. 27 mei 2003.

den bijgetrokken" volgens meerdere betrokkenen). Aangegeven is verder, dat naast meer strategische en abstracte doelen er ook bewust concretere deelproducten zijn opgenomen in de ambities. Over de wijze waarop de keuze voor de 12 ambities tot stand is gekomen, konden de geïnterviewden geen nadere informatie geven.

4.2 Invulling en resultaat van de ambities

Terugkijkend naar de geformuleerde ambities in 2003 is het de vraag welke invloed hiervan is uitgegaan op de activiteiten van de gemeente. Hebben de geformuleerde ambities geleid tot een concrete vertaling in beleidsplannen en activiteiten? Is het uiteindelijke resultaat in overeenstemming met de geformuleerde ambities? Heeft het opnemen van deze ambitie in de strategische visie invloed gehad op het resultaat (of was het anders even goed bereikt)? In het onderzoek is ingezoomd op de 12 ambities die behoren tot de hoofddoelstelling "prettig wonen en leven in Houten 2015".

Tabel 4.1 **Overzicht invulling en resultaat 12 ambities**

Nr	Naam	Verder vastgelegd in beleid?	Uitvoering activiteiten?	Resultaten bereikt?	Heeft de visie invloed gehad op het resultaat (of was dit zonder visie ook bereikt)?
1.	Afmaken bouwopgaven	Ja , in 5 andere nota's en uitvoeringsprogramma	Ja , via diverse netwerk-/ lobbyactiviteiten en samenwerkingsprojecten met BRU en provincie	Ja	Deels . Vooral de 5 nota's waren van belang. Initiatieven waren er deels al.
2.	Gedifferentieerder woningaanbod	Ja , via Nota Wonen en meerdere uitvoeringsplannen	Ja , via prestatieafspraken Viveste, voorzieningen realisatie specifieke doelgroepen, bevorderen wijzigingen woningvoorraad, onderzoeken	Ja , grotendeels	Ja , zowel in bewustwording, regionale positionering als concrete realisatie doelen
3.	Leefbaarheid kleine kernen	Ja , via structuurvisie Eiland van Schalkwijk en uitvoeringsplannen	Ja , door leefbaarheidsplan en leefbaarheidsagenda, woningbehoefteonderzoek, aangaan samenwerkingsverband en overleg bewoners en provincie	Ja	Ja , door op de kaart zetten van problematiek
4.	Uitvoering Masterplan Centrum	Ja , in Masterplan Centrum, bestemmingsplan en diverse deelstudies	Ja , via diverse consultatieronden en informatieavonden over masterplan, diverse bilaterale gesprekken met externe partners en activiteiten	Ja	Deels . Initiatieven liepen al. Visie nuttig bij discussies om op terug te grijpen. Verder waarde voor betrekken externen
5.	Centrum met	ja , in deelplannen	Ja , via participatie	Voorzieningen	Ja , versterking

Nr	Naam	Verder vastgelegd in beleid?	Uitvoering activiteiten?	Resultaten bereikt?	Heeft de visie invloed gehad op het resultaat (of was dit zonder visie ook bereikt)?
	voorzieningen in Houten Zuid	(oa Schoneveld)	traject zijn deelplannen verder ontwikkeld	zijn uiteindelijk niet in centrum van Houten Zuid gerealiseerd maar in 2 deelplannen	van bestaande ontwikkeling
6.	Testament met ontwerpfilosofie	Ja , in boek en in kwaliteitsleidraad	Ja , gebruik en vastgelegd in diverse overeenkomsten	Ja	Onbekend
7.	Kwaliteit buitengebied uitbouwen	Ja , via structuurvisie Eiland van Schalkwijk, nota Recreatiebeleid, projecten Hollandse Waterlinie en via regionale initiatieven	Ja , o.a. door realisatie diverse recreatieve voorzieningen en aandacht bereikbaarheid en toegankelijkheid	Ja	Ja , visie heeft buitengebied goed onder de aandacht gebracht.
8.	Verbreding wijk- en buurtbeheer	Ja , in convenant, wijkprofielen, Wmo-beleidskader en beleidsplan brede school	Ja , diverse activiteiten als wijkposten, aanstelling wijkcoördinatoren, convenant en subsidieregelingen	Deels . Tot 2009 veel opgebouwd, daarna stagnatie	Deels , visie heeft bestaande ontwikkeling opgepikt en erkend.
9.	3 ^e station Houten	Nee	Nee , in afwachting van de spoorverdubbeling is geen actie ondernomen.	Nee	Niet van toepassing
10.	Uitgebreid fietspadennetwerk en openbaar vervoer binnen rondweg	Ja , via actieprogramma Houten demarreert, verkeersveiligheidsplannen en ruimtelijke visie	Ja , diverse activiteiten variërend van lobby bij BRU tot aanleg fietsstraten	Ja , ontbrekende schakels in fietsnetwerk gerealiseerd en verbetering busvervoer	Nee . Was al lopend beleid. Visie wel nuttig richting externen.
11.	Uitvoering fietspadenplan	Ja , via actieprogramma Houten demarreert en Bereikbaarheidsvisie Houten	Ja , via diverse projecten als fietstransferia, fietsroutes	Ja	Nee . Was al lopend beleid. Visie wel nuttig richting externen.
12.	Aansluiting A12	Ja , studies via regionale samenwerking A12SALTO	Ja , via A12SALTO	Ja , inpassingsplan is door PS vastgesteld	Onbekend

Uit het schema komt een positief beeld naar voren van de invulling en resultaten. De gewenste ambities zijn over vrijwel de gehele linie vertaald in beleidsstukken en concrete activiteiten. Hiermee zijn de gewenste resultaten ook grotendeels behaald. Verder is te zien, dat in de belangrijke nota's die na de totstandkoming van de visie zijn opgesteld wordt verwezen naar de strategische visie als belangrijk beleidskader. Dit betekent, dat de strategische visie goed is verankerd in deze nota's. Overigens geldt dit niet voor het Masterplan Centrum. Hierin is geen verwijzing naar de strategische visie te vinden.

In het verlengde van de opmerking over het Masterplan moet de kanttekening worden gemaakt, dat meerdere ambities feitelijk al bestaande beleidsinitiatieven waren. Naast de ontwikkelingen rond het Masterplan Centrum gaat het daarbij vooral om de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer. De visie heeft deze initiatieven als het ware opgepikt en benoemd als belangrijke ontwikkeling. Veel invloed heeft de visie daarmee niet of nauwelijks gehad op het bereikte eindresultaat bij deze ambities. Wel wordt genoemd, dat het voor samenwerking met externe partijen een nuttige functie heeft gehad. Het heeft de positionering van de gemeente verduidelijkt en daarmee discussies vergemakkelijkt.

De invloed van de visie op de ambities op het terrein van wonen en het buitengebied (met name de ambities 2, 3 en 7) is duidelijk groter. Voor deze thema's geldt dat de visie gezorgd heeft voor bewustwording van de noodzaak van nieuw beleid. De visie heeft voor deze thema's dus wel degelijk invloed gehad.

Overigens wordt door verschillende betrokkenen benadrukt, dat de visie misschien nog wel meer waarde voor de andere hoofddoelstellingen heeft gehad. De onderzochte hoofddoelstelling "prettig wonen en leven in Houten 2015" heeft juist betrekking op een beleidsterrein, waarop Houten al zeer actief was. Voor een deel heeft deze hoofddoelstelling dan ook geleid tot het opnemen van bestaande beleidsinitiatieven. Op terreinen waarop de gemeente beleidsmatig minder actief was (vooral op sociaal-cultureel gebied) heeft de visie meer invloed gehad. Een voorbeeld hiervan wordt de opgestelde nota voor sociale cohesie gevonden.

4.3 Sturing

Idealiter worden bij het vaststellen van de strategische visie ook afspraken gemaakt over de wijze waarop stil wordt gestaan bij de invulling en resultaten. Dit geldt zowel voor de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd als de interne aanpak binnen de gemeentelijke organisatie. Onderdeel van dergelijke afspraken kan zijn, dat op vaste tijden wordt gerapporteerd over de voortgang en na een langere periode van ongeveer vijf jaar wordt stilgestaan bij de uitgangspunten van de visie. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat een strategische visie geen concreet uitvoeringsplan is dat zich eenvoudig laat monitoren. Het biedt op strategisch niveau een kader voor verdere vertaling in beleid en activiteiten.

Afspraken

Bij het vaststellen van de visie in Houten zijn destijds geen duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de voortgang zou worden bewaakt en eventuele bijsturing plaats zou vinden. Wel is er een raadstuk van begin 2004 met een voortgangsrapportage. Formeel wordt dit het "overzicht voortgang en realisatie doelstellingen strategische visie genoemd". Voor alle ambities is aangegeven welke activiteiten uitgevoerd worden en wat de voortgang is. Verder wordt in dit document aangegeven dat er jaarlijks een rapportage aan de tweede bestuursrapportage wordt toegevoegd. In de door ons bestudeerde bestuursrapportages is echter geen jaarlijkse rapportage over de visie als geheel aangetroffen. Blijkbaar is de voortgangsrapportage uiteindelijk niet voortgezet.

De bovenstaande uitkomst correspondeert met de bevindingen uit de interviews. Geen van de geïnterviewden kan zich een voortgangsrapportage over de visie herinneren. De voortgangsbewaking heeft uiteindelijk vooral op het niveau van de diverse nota's plaatsgevon-

den, die uit de strategische visie voortvloeiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ruimtelijke visie. Verder is via de reguliere planning en controlecyclus gerapporteerd. Voor al deze vormen van rapportage geldt dat dit niet op het niveau van de visie als geheel is gebeurd.

Noodzaak voortgangsbewaking

De vraag is echter wel in hoeverre verdere voortgangsbewaking op het niveau van de strategische nota als geheel noodzakelijk is. Met name voor de eerste jaren lijkt dit niet direct nodig te zijn. Meerdere betrokkenen geven aan, dat in de periode tot ongeveer 2006-2007 de visie een zeer levend document is geweest binnen zowel college als raad en ambtelijke organisatie. Het is geen document dat in de la is verdwenen, maar impact heeft gehad en is opgepakt. Ook is benadrukt dat de wijze waarop de voortgangsbewaking in de praktijk is geregeld (via de opgestelde nota's en de reguliere p&c-cyclus) goed aansluit op de behoefte aan voortgangsinformatie bij de raad. Voor deze eerste periode was het toetsen van de stand van zaken daarmee niet direct noodzakelijk.

Wel wordt geconstateerd dat in de latere jaren de visie langzaam naar de achtergrond is verdwenen. Hierdoor bestaat het gevaar dat de samenhang en consistentie ook langzamerhand uit het oog wordt verloren. Daarnaast kan na enkele jaren blijken dat de visie door wijzigende omstandigheden (deels) niet meer voldoet. In de praktijk is dit niet gebeurd, maar versterking van de voortgangsbewaking wordt wel relevant gevonden. Daarbij wordt vooral gedacht aan:

- Het aanwijzen van een interne "hoeder van de visie". Deze kan op het niveau van de visie de voortgang en samenhang bewaken.
- Het creëren van een toetsingsmoment met de raad door periodiek (beknopt) te rapporteren via bijvoorbeeld de perspectiefnota over de voortgang.
- Tussentijds (na ongeveer vijf tot zes jaar) een moment te kiezen, waarop raad en college de visie gezamenlijk tegen het licht houden. Een dergelijk herijkingsmoment wordt nuttig gevonden om te bekijken of de visie nog voldoende past bij belangrijke ontwikkelingen. Indien urgente ontwikkelingen daar aanleiding toe geven kan dit uiteraard ook eerder zijn.

Overigens valt het meerdere geïnterviewden op die later in dienst zijn getreden bij de gemeente, dat de visie goed geïnternaliseerd is in de ambtelijke organisatie. De kernwaarden uit de visie zijn helder voor iedereen zonder dat de specifieke doelstellingen of ambities op het netvlies staan. Ook hieruit blijkt, dat de visie duidelijk impact heeft gehad.

4.4 Toegevoegde waarde van de visie

Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven had de visie meerdere opbrengsten tot doel. Ten eerste diende de visie een gedragen beeld van de identiteit van Houten te geven. Daarnaast diende het duidelijk te maken in welke richting de gemeente zich verder wilde ontwikkelen. Het moest een kader bieden voor verder beleid. Met name op het terrein van volkshuisvesting en sociaal beleid diende een impuls te worden gegeven.

Geïnterviewden zijn gematigd positief tot zeer positief over de toegevoegde waarde van de visie. Opvallende rode draad is dat betrokkenen vooral gecharmeerd zijn van de procesopbrengst van de visie. De discussies die in de gemeente zijn gevoerd gedurende het tot-

standkomingproces worden inspirerend genoemd. Geconstateerd is dat hiermee een bewustwordingsproces tot stand is gebracht over de noodzaak tot nadenken over de toekomst. Dit proces heeft tot een omslag in de gemeente geleid waarbij veel meer accent kwam te liggen op strategisch nadenken. Eén van de geïnterviewden verwoordt het als volgt: *“beleidsmatig is door de gehele gemeente heen een vernieuwingsslag gemaakt. De visie was daarvoor een bron van inspiratie. Er is bovendien een strategisch klimaat ontwikkeld. Veel meer dan voorheen wordt momenteel strategisch nagedacht. De visie heeft dit klimaat absoluut versterkt”*.

Een andere waarde die aan de visie wordt toegekend is dat het een goed communicatiemiddel is geweest richting externe partijen. Bij meerdere ambities zijn diverse samenwerkingspartners betrokken. De visie geeft ook aan hen duidelijkheid over de inzet en de positie van de gemeente.

Een deel van de geïnterviewden is wat gematigder in hun oordeel. Deze betrokkenen vinden de visie iets te weinig concreet en te weinig een echt kader bieden voor beleid. De verschillende nota's die later zijn opgesteld (zoals de woonvisie of ruimtelijke visie) worden veel belangrijker gevonden. Ook wijzen enkele betrokkenen erop, dat sommige geformuleerde ambities niet echt thuishoren in een visie. Daarvoor zijn zij te operationeel van aard. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ambitie die verwijst naar het opstellen van een testament met de ontwerpfilosofie van Houten en de praktische activiteiten in de visie over het fietspadenplan.

Opbrengsten versus verwachtingen

Als de opbrengsten worden afgezet tegen de verwachtingen die vooraf bestonden dan kan worden geconstateerd dat de strategische visie grotendeels heeft voldaan.

- Er is een duidelijk gedeeld beeld ontstaan van wat Houten is en wil zijn
- Het totstandkomingproces heeft een belangrijke waarde gehad doordat het heeft geleid tot een collectieve bewustwording over het belang van strategisch beleid
- Het is een goed communicatiemiddel in de samenwerking met externe partijen
- Op meerdere thema's zijn mede dankzij de visie beleidsinitiatieven tot stand gebracht.

Tegelijkertijd is het gevoel bij enkele betrokkenen dat de waarde nog groter had kunnen zijn. Met name wordt aangegeven dat teveel vanuit de bestaande situatie is geredeneerd en te weinig echte strategische vergezichten worden geboden.

5. Ten slotte

5.1 Wat heeft de visie opgeleverd?

1. De strategische visie heeft grotendeels aan de verwachtingen voldaan

De hoofdconclusie is dat de visie grotendeels aan de verwachtingen heeft voldaan en daarmee toegevoegde waarde heeft gehad voor de gemeente. De strategische visie van Houten komt voort uit het bewustzijn bij meerdere personen in de gemeentelijke organisatie, het college en de raad van de noodzaak over langere termijn vooruit te kijken. Er was behoefte aan een strategisch kader, waarin de identiteit van Houten expliciet werd en keuzes werden gemaakt over de richting waarin de gemeente zich verder wilde ontwikkelen. Deze verwachtingen zijn grotendeels waargemaakt.

- Er is een duidelijk gedeeld beeld ontstaan van wat Houten is en wil zijn.
- Er is binnen de gemeentelijke organisatie een collectieve bewustwording ontstaan over het belang van strategisch beleid.
- Er is op meerdere thema's een impuls gegeven aan de beleidsvorming.
- De visie is een goed communicatiemiddel gebleken in de samenwerking met externe partijen.

Uit de literatuur komen twee factoren naar voren, die veelal de aanleiding zijn voor het opstellen van een visie: een identiteitsvraagstuk en een urgente ontwikkeling in de omgeving van de gemeente die om forse beleidsaanpassing vraagt. In Houten speelden beide factoren eigenlijk tegelijkertijd en daarom past de visie in Houten goed binnen de in de bestuurskundige literatuur beschreven factoren.

Zeker als rekening wordt gehouden met het gegeven dat de gemeente destijds voor de eerste keer een strategische visie heeft opgesteld, is de hoofdconclusie (visie voldoet aan verwachtingen) positief te noemen. Wel zijn op onderdelen aandachtspunten te benoemen voor een eventueel volgend visietraject. Hieronder wordt dieper ingegaan op de belangrijkste conclusies en verbetermogelijkheden.

2. Het totstandkomingsproces van de visie heeft grote waarde gehad

De destijds gevoerde discussies zijn belangrijk geweest. Gezamenlijk is stilgestaan bij de gewenste ontwikkelrichting van de gemeente en is bewustwording en draagvlak voor beleid gecreëerd. Belangrijk element dat heeft bijgedragen aan de proceswaarde van de visie is de timing. De gemeente stond destijds op een "kantelpunt". Er moesten op meerdere terreinen keuzes worden gemaakt. De brede discussie met zowel burgers, maatschappelijke partijen als de raad waren daardoor zeer relevant.

3. De visie heeft tot concrete opvolging en gewenste resultaten geleid

Om een beeld te vormen van de invulling en resultaten van de visie is specifiek gekeken naar 12 geformuleerde ambities op het gebied van ruimte, wonen en infrastructuur. Over de gehele linie komt een positief beeld naar voren van de mate waarin invulling is gegeven aan de ambities. De beoogde resultaten zijn bereikt. Met name voor ambities op het terrein van wonen en het buitengebied kan worden geconstateerd dat de visie een agenderende rol heeft gehad en heeft geleid tot doorwerking in beleid en concrete activiteiten.

4. De visie is op onderdelen dicht bij bestaand beleid gebleven en te operationeel geformuleerd

Kanttekening bij de conclusie over de beleidsopvolging is dat meerdere ambities eigenlijk al langer lopende beleidsinitiatieven waren. De strategische visie heeft hier nauwelijks invloed gehad op de uitgevoerde activiteiten en de bereikte resultaten. De meerwaarde van het opnemen van dergelijke ambities in de visie is daarmee beperkt te noemen.

In het verlengde van de bovenstaande constatering had het formuleren van de ambities op onderdelen scherper gekund. Enkele ambities zijn erg operationeel geformuleerd voor een strategische visie. Met name voor het terrein verkeer en vervoer had een strategischer geformuleerde ambitie nuttiger geweest. Nu werd vooral verwezen naar diverse lopende initiatieven.

5. Voorafgaand aan de totstandkoming had scherper geformuleerd kunnen worden wat de functie en het doel van de visie is

Een strategische visie is een abstract document dat diverse vormen kan hebben en op uiteenlopende manieren gebruikt kan worden. Juist om deze reden is het goed vooraf gezamenlijk met de raad scherp te formuleren wat het precieze doel van de visie is en op welke manier deze gebruikt gaat worden. Uit deze gezamenlijke doelstelling kan vervolgens het daarvoor benodigde proces worden afgeleid. Voor de huidige visie geldt dat voorafgaand aan de totstandkoming geen scherpe afspraken over deze aspecten zijn gemaakt. Mede hierdoor verliep de behandeling in de raad enigszins moeizaam. Partijen bleken een eigen interpretatie aan de functie van de visie toe te kennen. Met scherpere afspraken hadden de verwachtingen waarschijnlijk minder uiteengelopen.

6. Er heeft geen voortgangsbewaking en (bij)sturing op het niveau van de visie plaatsgevonden

De voortgangsbewaking van de visie heeft op het niveau van de individuele beleidsnota's plaatsgevonden. Er is geen specifieke aandacht geweest voor de voortgang van de visie als geheel. Gezien de eerdere constatering dat de beschreven ambities zijn uitgevoerd en gerealiseerd heeft deze systematiek op zich voldoende gewerkt. Wel leeft het gevoel bij betrokkenen, dat de visie na een aantal jaren teveel naar de achtergrond is verdwenen. De samenhang van de verschillende beleidsontwikkelingen en voortgang van de visie als geheel heeft daardoor iets te weinig aandacht gekregen. Om de voortgang en samenhang over een langere periode te bewaken is het nuttig wel afspraken te maken over de wijze van toetsing en coördinatie van de ontwikkelingen.

7. De toegevoegde waarde van de visie is vooral gelegen in de versterking van de identiteit en bewustwordingsproces dat tot stand is gebracht

Hoewel hierboven vooral gesproken is over de opbrengsten van de verschillende individuele ambities ligt de meerwaarde van de strategische visie eigenlijk op een ander niveau. De waarde is vooral gelegen in minder goed te duiden opbrengsten als versterking van de identiteit, bewustwording, externe profilering en samenhang. Juist hiervoor is het totstandkomingproces van groot belang geweest. Of zoals één van de geïnterviewden het verwoordt: *“het gaat niet om de visie zelf, dat is maar een boekje dat globaal een stip op de horizon schetst. Het gaat om de strategische discussies die met elkaar gevoerd worden. Daar is normaal de tijd niet voor.”*

De opzet en het gebruik van de visie in Houten passen ook goed binnen de functies die daaraan binnen de bestuurskundige literatuur worden toegekend. Ook daarin komen de proceswaarde, het bepalen van identiteit en het gezamenlijk koers bepalen als belangrijk elementen naar voren.

5.2 Wat kunnen we ervan leren?

Uit de evaluatie zijn verschillende aanbevelingen af te leiden die aandacht verdienen bij het opzetten en uitvoeren van een strategische visie. Het gaat hierbij zowel om sterke punten die uit de voorgaande visie zijn af te leiden als enkele aanscherpingen. De aanbevelingen zijn verdeeld in aanbevelingen voor raad, college en gemeentelijke organisatie gezamenlijk en specifieke aanbevelingen voor de raad.

Gezamenlijke aanbevelingen

A. Stel alleen een nieuwe strategische visie op indien er een urgente ontwikkeling is of er een duidelijk omslagpunt in de positie van gemeente is te constateren

Het simpelweg naderen van de einddatum van een strategische visie is op zich geen reden een nieuwe visie op te stellen. De aangegeven kaders kunnen nog steeds voldoen. Beseft moet worden dat het opstellen van een nieuwe strategische visie een zeer intensief en kostbaar traject is. Voor de totale doorlooptijd moet al snel rekening worden gehouden met een jaar.

Het opstellen van een strategische visie heeft vooral nut als er een duidelijke aanleiding is de strategie van de gemeente bij te stellen. Dit kunnen belangrijke externe ontwikkelingen zijn waar de gemeente op in moet springen of duidelijke veranderingen in het karakter van de gemeente. Een dergelijke aanleiding brengt de noodzaak met zich mee keuzes te maken en zorgt daarmee voor draagvlak en betrokkenheid bij de totstandkoming van de visie. Juist deze betrokkenheid en discussies geven de waarde aan een visie.

Momenteel wordt bij veel betrokkenen opnieuw een belangrijke aanleiding voor Houten geconstateerd een nieuwe visie op te stellen. Daarbij worden twee relevante ontwikkelingen genoemd.

Ten eerste wordt de gemeente niet langer een ontwikkelgemeente, maar een beheergemeente genoemd. Dit vraagt om ander beleid en een andere werkwijze. De ruimtelijke agenda blijft belangrijk (o.a. vanwege ombuigingen, inbreidingslocaties, demografische ontwikkelingen en onderhoud oudere bebouwing en infrastructuur)

Ten tweede krijgt de gemeente te maken met een forse teruggang van de financiële middelen. Deze teruggang is dermate fors dat pijnlijke keuzes over het voorzieningenaanbod in de gemeente worden verwacht. Daarnaast is het van belang aandacht te schenken aan demografische ontwikkelingen. Een eventueel nieuwe visie zal daarmee minder een ruimtelijke component hebben, maar meer focussen op sociale beleidsaspecten.

B. Start een strategisch visietraject met het scherp formuleren van de functie en het doel ervan

Deze aanbeveling klinkt als een open deur, maar is eigenlijk de essentie voor een goed lopend traject. Een strategische visie heeft geen vaste vorm of functie. Gezien het abstracte karakter ervan kunnen verwachtingen snel uiteen gaan lopen. Voor een goed verloop is het dan ook van belang bij de start gezamenlijk met raad en college vast te stellen wat de functie van de visie moet zijn. Vervolgens kan het totstandkomingproces hierop worden afgestemd.

Bij het vaststellen van de functie gaat het met name om vragen als:

- Speelt er een intern identiteitsvraagstuk of is de visie vooral bedoeld om in te spelen op externe factoren?
- Zijn de omstandigheden dusdanig dat een ambitieuze visie nodig is of is juist een relatief behoudende visie nodig?
- Dient de visie vooral wensbeelden te presenteren of gaat het om reële doelstellingen die financieel haalbaar moeten zijn?

C. Kies in het verlengde van de gekozen functie van de visie voor een daarbij passend proces met duidelijke rollen voor betrokkenen

In het verlengde van de gewenste functie moet het bijbehorende totstandkomingproces worden gekozen. Gezien de belangrijke waarde die het proces zelf heeft, is het van groot belang dit zorgvuldig op te zetten. Aandachtpunten zijn:

- de mate van participatie
- de rol van de raad (zie aanbeveling F)
- de rol van de ambtelijke organisatie.

Onderdeel van de inrichting van het proces is de keuze voor de mate van participatie van burgers en maatschappelijke organisaties. Een intensief participatietraject is met name zeer relevant als er een identiteitsvraagstuk speelt of wanneer beleidswijzigingen kunnen leiden tot direct merkbare gevolgen voor burgers.

Participatie van burgers is altijd van belang, maar brengt het risico met zich mee, dat de visie verwatert. Daarbij kan overigens worden aangetekend, dat de aanpak van de visieontwikkeling dat kan voorkomen.

Bij het opstellen van de voorgaande visie stond de ambtelijke organisatie relatief op afstand. De input kwam voor een belangrijk deel uit het participatietraject met bewoners en ondernemers en de visie is opgesteld door een extern bureau. Naarmate een nieuwe visie een groter beleidsmatig karakter heeft en meer gaat om financieel haalbare doelstellingen, zal de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie groter moeten zijn.

D. Maak afspraken over het bewaken van de voortgang en sluit daarbij aan op bestaande instrumenten

Een strakke monitoring van de uitvoering en ontwikkeling ligt gezien het redelijk abstracte karakter van een strategische visie niet voor de hand. Deze voortgangsbewaking dient vooral plaats te vinden op het niveau van sectorale visies en uitvoeringsprogramma's.

Tegelijkertijd bestaat het gevaar dat wanneer alleen op de deelthema's wordt ingezoomd de samenhang in de loop der tijd verdwijnt. Om deze reden is het verstandig afspraken te maken over het bewaken van de voortgang. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op drie niveaus:

- het aanwijzen van een coördinator binnen de gemeentelijke organisatie. Deze kan als interne "hoeder" van de visie eventueel gebrek aan voortgang of samenhang signaleren
- een beknopte periodieke terugkoppeling aan de raad over de stand van zaken in bijvoorbeeld de perspectiefnota
- tot slot kan worden afgesproken halverwege de looptijd van de visie (na ongeveer vijf tot zes jaar) als raad de inhoud tegen het licht te houden. Dan kan bekeken worden in hoeverre de visie nog steeds voldoende inspeelt op belangrijke ontwikkelingen dan wel bijstelling behoeft.

Aanbevelingen voor de raad

E. Kies zorgvuldig voor een goede timing van het moment waarop het visietraject wordt gestart.

Naast de inrichting van het proces is ook de timing een belangrijke factor voor het slagen van het visietraject. De timing hangt samen met de mate van urgentie van een nieuwe visie (zie ook aanbeveling A), maar heeft ook een politieke dimensie. Met dit laatste wordt bedoeld welk moment binnen de cyclus van een collegeperiode de voorkeur geniet. Het voordeel van het opstellen van een visie aan het einde van een collegeperiode is dat elementen uit de visie een rol kunnen krijgen in verkiezingsprogramma's en uiteindelijk ook in een nieuw collegeprogramma een plek krijgen. Daarmee zorgt de visie voor politieke discussie, staat het bij alle betrokkenen direct goed op het netvlies en geeft het ook richting mee aan de nieuwe raad en het nieuwe college. Daartegenover staat wel het risico dat dit tot een visie leidt die na de verkiezingen door gewijzigde verhoudingen op minder draagvlak kan rekenen. Om deze reden kan er ook voor worden gekozen het traject te starten bij het aantreden van een nieuw college. Op basis van het onderzoek is geen objectieve voorkeur te geven voor het beste moment.

F. Bepaal als raad nadrukkelijk wat de eigen rol in het totstandkomingproces moet zijn. Een actievere rol in de beginfase ligt daarbij voor de hand.

Voorgaande keer stond de raad relatief lang aan de zijlijn. Dit leidde er destijds toe dat de behandeling enigszins moeizaam verliep. In een laat stadium is een extra commissievergadering geagendeerd en vervolgens zijn er bij de behandeling nog veel moties en amendementen ingediend. Gezien deze ervaringen kan de betrokkenheid van de raad worden vergroot. Daarbij kan vooral worden gedacht aan een grotere inhoudelijke rol bij de start door bijvoorbeeld de belangrijkste thema's of discussiepunten vast te stellen.

Bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie op onderzoek Rekenkamercommissie: "Evaluatie strategische visie Houten"

Geachte mevrouw Tjalma,

In deze brief reageren we op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie c.q. op het onderzoeksrapport "Evaluatie strategische visie Houten". Het betreft de strategische visie "Houten in 2015; "Van groei naar bloei" uit 2003. In de eerste plaats willen wij u kenbaar maken dat wij blij zijn met het gekozen onderwerp van onderzoek. Het onderzoek sluit goed aan op de ontwikkelingen die wij op ons afzien komen. Het college kan zich bovendien grotendeels vinden in uw advies. De lessen die het verleden leert, willen wij graag in acht nemen. Wij zouden dan ook graag met de raad in gesprek treden om te kijken hoe wij samen vervolg aan één en ander kunnen geven, daar waar het een eventuele nieuwe strategische visie betreft. In het navolgende zullen wij daartoe een voorstel doen. Alvorens wij dit procesvoorstel doen, reageren wij in het onderstaande eerst op de inhoud van het rapport en de aanbevelingen van de commissie.

De strategische visie en het onderzoek

De visie schetst een beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting van Houten voor een periode van meer dan tien jaar. Alle aspecten die de leefkwaliteit in Houten bepalen, worden in samenhang behandeld: sociale, economische, ruimtelijke en organisatorische aspecten. Het gaat daarbij met name om het verbeteren van het woon- en leefmilieu, om het versterken van de sociale cohesie, en om het behoud van de unieke ruimtelijke kwaliteit van Houten. Het doel van de visie is ervoor te zorgen dat Houten deze kwaliteiten ook in de toekomst zal behouden.

Uw onderzoek heeft tot doel inzichtelijk te maken op welke wijze en met welk resultaat het college van B&W tussen 2003 en nu invulling heeft gegeven aan het realiseren van de ambities uit de visie. U geeft in uw rapport aan dat de insteek van de rekenkamercommissie allereerst is geweest te leren van de huidige visie en het daarbij behorende traject. Om het onderzoek qua omvang en kosten hanteerbaar te maken, concentreert de evaluatie zich op één van de hoofddoelstellingen: Prettig wonen en leven in Houten 2015 met de 12 daarbij behorende ambities.

Ambtelijk wederhoor

Wij hebben geconstateerd dat uw rapport geen feitelijke onjuistheden bevat. Wel zijn er naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor enkele inhoudelijke kanttekeningen geplaatst. Het is ons op dit moment echter niet geheel duidelijk of en op welke wijze deze inhoudelijke kanttekeningen tot aanpassingen in de rapportage hebben geleid.

Bestuurlijke reactie op conclusie

De hoofdconclusie van uw onderzoek luidt dat de visie grotendeels aan de verwachtingen heeft voldaan en daarmee toegevoegde waarde heeft gehad voor de gemeente. De visie heeft daarbij geleid tot de volgende opbrengsten:

- Er is een duidelijk gedeeld beeld ontstaan van wat Houten is en wil zijn.
- Er is binnen de gemeentelijke organisatie een collectieve bewustwording ontstaan over het belang van strategisch beleid.
- Er is op meerdere thema's een impuls gegeven aan de beleidsvorming.
- De visie is een goed communicatiemiddel gebleken in de samenwerking met externe partijen.

Het college is vanzelfsprekend blij met deze uitkomst op hoofdlijnen. Daarmee is de waarde en het nut van de strategisch visie bevestigd.

U constateert echter ook mogelijke verbeteringen met betrekking tot (1) het proces om te komen tot een visie, (2) de visie inhoudelijk en (3) de verankering van de visie in beleid en bedrijfsvoering nadat deze is vastgesteld. Het opvolgen van uw aanbevelingen zou in dit kader tot verbeteringen moeten leiden.

Bestuurlijke reactie op gezamenlijke aanbevelingen aan de raad, het college en de gemeentelijke organisatie

U doet in uw rapportage een viertal gezamenlijk aanbevelingen aan raad, college en gemeentelijke organisatie. Hieronder geven wij onze reactie per aanbeveling.

1. *Stel alleen een nieuwe strategische visie op indien er een urgente ontwikkeling is of er een duidelijk omslagpunt in de positie van gemeente is te constateren.*

Wij zijn het van harte eens met deze eerste aanbeveling. Wij herkennen als college dat zich op dit moment een omslagpunt aandient die om een actualisering van de strategische visie vraagt. De veranderingen die op ons afkomen zullen in hun onderlinge samenhang bijzonder ingrijpend zijn. Onze Vinex groeitaak zit er zo goed als op. Demografisch gezien zal Houten in de nabije toekomst een andere bevolkingssamenstelling krijgen. Er voltrekken zich grote maatschappelijke veranderingen, met veranderende verhoudingen tussen burgers - gemeenten - en andere partijen. Het rijk koerst aan - alhoewel ten dele controversieel verklaard in de demissionaire periode - op een aantal decentralisaties met grote gevolgen voor het gemeentelijk takenpakket. Daarbij verkeren wij in jaren van economische neergang en daarmee gepaarde structurele bezuinigingen. Dit alles maakt dat het van belang is om ons af te vragen: wat voor koers willen wij varen en wat voor gemeente willen we daarbij zijn?

2. *Start een strategisch visietraject met het scherp formuleren van de functie en het doel ervan.*

Wij onderschrijven dat voor een goed verloop op proces en inhoud, het van belang is dat bij de start gezamenlijk met raad en college wordt vastgesteld wat de functie en het doel van de visie moeten zijn.

3. *Kies in het verlengde van de gekozen functie van de visie voor een daarbij passend proces met duidelijke rollen voor betrokkenen.*

Wij zijn ervan overtuigd dat het vooraf goed nadenken over het proces en de rollen van partijen (raad, B&W, ambtelijke organisatie, burgers en maatschappelijke organisaties) bij de totstandkoming van een visie, onontbeerlijk is. Ook hier dient weer van tevoren goed met de raad te worden afgestemd.

4. *Maak afspraken over het bewaken van de voortgang en sluit daarbij aan op bestaande instrumenten.*

Wij zijn het met de commissie eens, dat een strakke monitoring van de uitvoering en ontwikkeling, gezien het redelijk abstracte karakter van een strategische visie, niet voor de hand ligt. Deze voortgangsbewaking dient vooral plaats te vinden op het niveau van thematische visies (beleidsdomeinen) en (uitvoerings)programma's. Dit laat echter onverlet dat tevens naar een verankering van de visie binnen perspectiefnota (richtinggevend), begroting (plannen) en jaarstukken (realisatie) moet worden gezocht. Zodat ook op langere termijn en vooral ook integraal de

voortgang op hoofdlijnen wordt bewaakt. Daarbij dient de raad op vooraf vastgestelde momenten te worden geïnformeerd.

Daarnaast dient op bepaalde bestuurlijke kantelmomenten, de stand van zaken te worden opgemaakt en te worden teruggeblikt op hetgeen is bereikt. Het jaar voor de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen betreft zo'n moment waarop de dan geldende strategische visie wordt geëvalueerd. Wellicht kan deze evaluatie een plek krijgen in het overdrachtsdocument voor het nieuwe college.

Aanbevelingen aan de raad

U doet ook nog twee aanbevelingen specifiek aan de raad. Uiteraard dient het college bijzonder terughoudend te zijn als het gaat om commentaar op deze aanbevelingen. Toch willen wij met betrekking tot de eerste aanbeveling, namelijk: *"Kies zorgvuldig voor een goede timing van het moment waarop het visietraject wordt gestart"*, graag opmerken dat hier naar ons idee pas goed invulling aan kan worden gegeven als eerst aan aanbeveling 1 en 2 is voldaan.

Voor de volledigheid, de tweede aanbeveling luidt: *"Bepaal als raad nadrukkelijk wat de eigen rol in het totstandkomingsproces moet zijn. Een actievere rol in de begin en eindfase ligt daarbij voor de hand."* Dit lijkt het college eveneens een zinvolle aanbeveling, maar het is natuurlijk aan de raad of en hoe zij aan deze aanbeveling invulling geeft.

Procesvoorstel ten bate van een eventuele herijking strategische visie

Tot slot willen wij u meegeven dat wij als college graag met de raad in gesprek willen treden om bovenstaande inzichten te delen. Om daar vervolgens conclusies aan te verbinden in relatie tot de noodzaak om al dan niet te komen tot een actualisering van de bestaande strategische visie. Dit nadat het definitieve rapport is aangeboden aan de raad. Onderwerpen als functie en doel van de visie, startmoment, proces, rollen diverse actoren bij de totstandkoming, voortgang en bewaking, dienen daarbij aan de orde te komen. Wij willen daarvoor graag met de raad een avond beleggen begin 2013. Wellicht zijn dan ook de (eerste) uitkomsten bekend van het ombuigingstraject "Werken aan houtbaar evenwicht" (onder andere door de inzet van de methodiek "frisdenken"). Een traject dat mogelijkwants aanvullend inzicht biedt in de noodzaak tot heroverweging van de huidige visie.

We hopen hiermee voldoende te hebben gereageerd op de conceptrapportage en -aanbevelingen van de commissie.

Als u nog vragen heeft kunt u contact opnemen met de heer F. Braspenning (030 - 63 92 791) of de heer M. Van den Heuvel (030 - 63 92 812).

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders

de secretaris,

de burgemeester,

J. Wiegel

C.H.J. Lamers

Nawoord van de rekenkamercommissie

Geachte leden van het college van B en W,

Wij danken u voor uw reactie op onze onderzoeksrapportage. Wij zijn verheugd te vernemen, dat u de onderwerpkeuze en de resultaten ervan als positief beoordeelt. Uit het feit dat u in uw reactie een voorschot neemt op de uitwerking van de aanbevelingen maken wij op, dat u deze duidelijk en uitvoerbaar vindt en dat ze aansluiten bij een actuele behoefte in de gemeente Houten.

Wij onderschrijven uw constatering, dat er voor de gemeente alle aanleiding is om een nieuwe strategische visie op de toekomst te ontwikkelen. Wij onderschrijven ook uw conclusie, dat de raad daar een belangrijke rol in zou moeten spelen. Uw voornemen om met de raad in gesprek te gaan over de conclusies kunnen wij alleen maar toejuichen. Wij hopen dat dit gesprek leidt tot goede werkbare afspraken met als uiteindelijk doel een succesvol proces om de beleidskaders voor de komende jaren te bepalen.

In uw reactie geeft u aan, dat het u onduidelijk is wat de rekenkamercommissie heeft gedaan met de opmerkingen uit het ambtelijk wederhoor. We willen u daar, met het oog op de zorgvuldigheid, graag nader over informeren. Net als u hebben wij geconstateerd, dat de ambtelijke organisatie geen feitelijke onjuistheden heeft geconstateerd. Wel heeft het ambtelijk wederhoor inhoudelijke opmerkingen opgeleverd. Wij hebben deze opmerkingen gebruikt om het rapport aan te scherpen. We hebben ze stuk voor stuk afgewogen en de tekst van het rapport op onderdelen gewijzigd op basis van de opmerkingen. Naar ons oordeel is het rapport er beter van geworden.

Wij willen u, de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad nogmaals bedanken voor de goede samenwerking bij de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

met vriendelijke groet,

Hester Tjalma



Voorzitter rekenkamercommissie Houten

Bijlage 1 Respondenten¹

De heer Den Bieman (Directeur Strategie en Ontwikkeling)

Mevrouw Fix (oud-medewerker)

De heer Harms (Senior beleidsmedewerker duurzaam & water)

Mevrouw Janssen (strategisch beleidsadviseur welzijn)

De heer Lamers (Burgemeester)

Mevrouw van Leeuwen (Wijkcoördinator Houten West)

De heer Lubberdink (voormalig raadslid en wethouder)

Mevrouw S. Meijer (OW Wijkcoördinator Houten Oost)

Mevrouw M. Meijer (Afdelingshoofd Ruimtelijk Beleid)

De heer Strien (voormalig wethouder)

De heer Stroper (beleidsmedewerker volkshuisvesting)

De heer Tiemens (oud-medewerker)

De heer Verlinde (hoofd unit beleid OW)

De heer Wiegel (Gemeentesecretaris)

De heer Van Zijst (voormalig raadslid)

¹ Met een aantal respondenten is een interview afgenomen; anderen hebben een vragenlijst ingevuld.

Bijlage 2 Vragenlijst

In opdracht van de rekenkamercommissie Houten voert Panteia / Research voor Beleid de evaluatie uit van de in 2003 opgestelde strategische visie "*Houten 2015, Van groei naar bloei*". Er zijn in de strategische visie vier doelstellingen geformuleerd. In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar de derde doelstelling: "*Prettig wonen en leven in Houten 2015*". Deze doelstelling is uitgewerkt in 12 ambities. Per ambitie wordt de wijze van invulling bevestigd en nagegaan in welke mate deze is gerealiseerd. Voor iedere ambitie is een aparte vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst gaat over de ambitie:

XXXX

Per vraag kunt u het kader gebruiken voor beantwoording. Indien gewenst kunt u dit kader verder vergroten. De ingevulde vragenlijst kunt u terugsturen naar:
j.wils@research.panteia.nl

Vraag 1: Is de bovengenoemde ambitie verder vastgelegd in beleidsstukken of uitvoeringsplannen? Zo ja, in welke beleidsstukken of uitvoeringsplannen?

Vraag 2: Welke activiteiten zijn concreet door de gemeente uitgevoerd om invulling te geven aan deze ambitie? Het begrip activiteiten kan breed worden geïnterpreteerd. Gedacht kan worden aan het initiëren van bijeenkomsten met betrokken partijen uit het veld, onderzoek, advisering, netwerken of lobbyen, opstellen van overeenkomsten, aangaan van samenwerkingsverbanden, etc.



Indien er geen activiteiten hebben plaats gevonden: ga dan verder naar vraag 4.

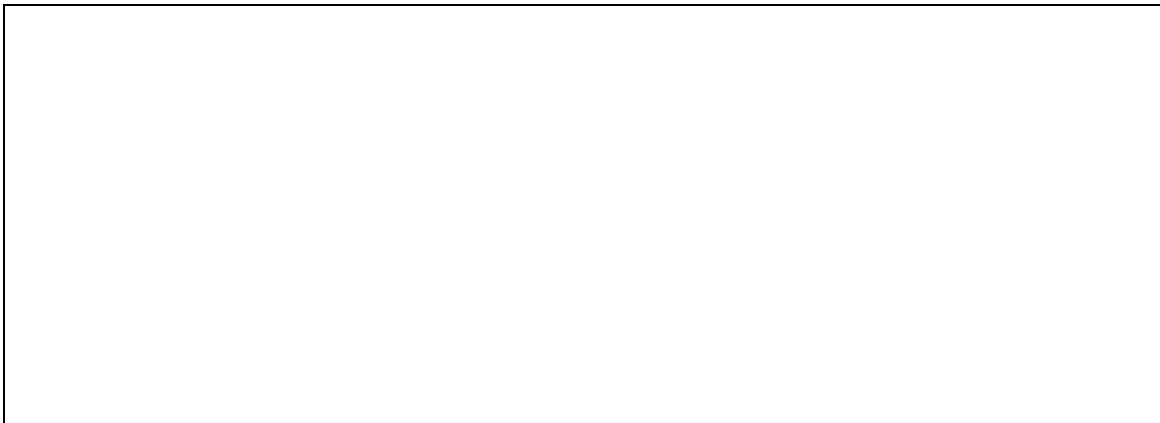
Vraag 3: In welke periode hebben deze activiteiten globaal plaatsgevonden? Was dat vooral in de jaren na 2003, recent of in het gehele periode?



Vraag 4: Wat zijn de belangrijkste bereikte resultaten van deze ambitie?



Vraag 5: Is het resultaat wat u betreft in lijn met de geformuleerde ambitie? Wat zijn verklaringen voor eventuele verschillen?



Vraag 6: Op welke wijze is de voortgang op dit thema en de koppeling aan de strategische visie bewaakt? Zijn hier afspraken over gemaakt?



Vraag 7: Is over de voortgang van deze ambitie gerapporteerd? Zo ja, op welke wijze heeft plaatsgevonden?

Vraag 8: Vindt u dat het formuleren van dit thema als ambitie van belang is geweest voor de uitvoering of het bereikte resultaat? Kunt u ook toelichten waarom u dat vindt?

Opmerkingen: Heeft u nog aanvullende opmerkingen?