

Memo

Aan: Gemeenteraad
Van: College van B&W
Datum: 15 februari 2018
Onderwerp: organisatieontwikkeling

In de vergadering van september is het rapport van BMC aan u gezonden met een bijgevoegd stuk van het college van B&W. In die vergadering is tevens besloten een verandermanager aan te stellen voor gemiddeld 1,5 dag per week. U heeft aangegeven graag betrokken te willen worden bij de koers van de organisatieontwikkeling. Ook hebben fracties in september aangegeven wellicht in februari concreter geformuleerd te willen zien wat beheergemeente 2.0 inhoudt.

Een eerste moment daarvoor is de presentatie op 19 december geweest waarin de verandermanager een aantal zaken uiteen heeft gezet. Samengevat zijn daarbij de volgende onderdelen aan de orde geweest:

- een terugblik op de aanbevelingen;
- de vertaling daarvan in prioriteiten en welke procesaanpak;
- een eerste terugkoppeling van de gesprekken met de raadsfracties (gemene deler) en andere actoren;
- een aantal zaken die zijn opgevallen;
- globale eerste denkrichtingen;
- benoemen van een aantal punten die nog nader invulling behoeven.

Voortgang

Met deze memo informeren wij u over de voortgang sinds december op een aantal onderdelen:

- wat verstaat het college onder beheergemeente 2.0;
- wat zijn de voorlopige conclusies ,en dientengevolge de uitgangspunten, met betrekking tot de koers van de organisatieontwikkeling;
- welke punten behoeven nog nadere invulling.

Beheergemeente 2.0

In het definitieve rapport van BMC is de term “beheergemeente 2.0” genoemd waarbij BMC het volgende heeft geconstateerd:

“Er is draagvlak bij zowel de raad als de organisatie voor het zijn van een beheergemeente 2.0 met de focus op dienstverlening aan de burgers en een hoogwaardige kwaliteit in de openbare ruimte, mede gelet op het feit dat meer ontwikkelgemeente willen zijn direct consequenties heeft voor de financiële situatie”.

Het college ziet een meer concrete vertaling van beheergemeente 2.0 als volgt:

Een gemeente die zich primair richt op de (digitale) dienstverlening aan haar inwoners en een hoogwaardige directe leefomgeving, er is geen specifiek beleidsterrein dat om een “koplopersrol” vraagt. Daarnaast organiseert de gemeente haar werkzaamheden op een zodanige manier dat de wettelijke taken op een goede manier worden ingevuld en is de gemeente in staat om actief op nieuwe ontwikkelingen (o.a. wettelijke taken en eisen) in te spelen en het bestuur daarbij te adviseren hoe die nieuwe taak kan worden georganiseerd. Beheergemeente 2.0 betekent wat het college betreft niet automatisch dat er geen ruimte voor ambitie zou zijn. Na elke verkiezingen ontstaan er immers (nieuwe) coalitieakkoorden waarin die ambitie tot uitdrukking kan komen. Die ambities moeten echter wel zakelijk op zowel personele en financiële als organisatorische consequenties worden beoordeeld voordat tot besluitvorming wordt overgegaan.

BMC heeft in haar rapport een aantal randvoorwaarden/aanbevelingen benoemd voor het zijn van beheergemeente 2.0 waar de verandermanager een nadere concrete invulling aan geeft.

Uitgangspunten voor de koers van de organisatieontwikkeling

Vanaf begin januari is de verandermanager verder gegaan op de ingeslagen weg zoals die op 19 december is besproken. Hij heeft zich daarbij onder meer gericht op het schrijven en onderbouwen van zijn advies over de concrete adviezen over de (her)inrichting van de organisatie. Hoewel hij hiermee nog niet gereed is, ontstaat er wel een beeld van de koers van de organisatieontwikkeling.

Zoals bekend ontstaan er dit jaar een aantal vacatures. Bij het tegen het licht houden van de gehele organisatie biedt dat meer mogelijkheden een aantal taken wellicht op een andere manier te organiseren, bijvoorbeeld door intensivering van de samenwerking of uitbesteding waarmee de kwetsbaarheid van de organisatie kan worden verminderd. Daarnaast is bekend dat de Provincie in het kader van Sterk bestuur gemeenten en samenwerkingsverbanden doorlopend beoordeelt op hun bestuurskracht, een benoemingsprocedure voor de rol van burgemeester is daarbij, voor de Provincie, een natuurlijk moment.

Vanwege bovenstaande redenen is gekozen voor een brede aanpak om vanuit verschillende relevante invalshoeken tot logische concrete oplossingsrichtingen te komen. Op de volgende onderdelen kunnen een aantal voorlopige conclusies worden getrokken:

- landelijke ontwikkelingen en trends;
- sterk bestuur en regionale samenwerking.

Het proces voorziet in inspraak van medewerkers in de vorm van een advies over de adviezen over de (her)inrichting van de organisatie. In deze memo wordt daarom volstaan met de voorlopige conclusies van een aantal hoofdstukken.

Landelijke ontwikkelingen en trends (o.a. samenwerking)

In dit hoofdstuk wordt o.a. geschetst wat de meeste recente ontwikkelingen op het vlak van samenwerking (die een grote vlucht neemt) zijn tussen gemeenten en welke lessen daaruit te trekken vallen.

Hoewel de landelijke ontwikkelingen en trends ook voor de gemeente Rozendaal van toepassing zijn, is de schaal van Rozendaal beperkt waardoor de impact op onderdelen ook minder groot is. Per onderdeel (behalve sociaal domein) is er dan niet altijd een bestuurlijke of ambtelijke urgentie om samenwerking met andere gemeente te intensiveren.

Wanneer echter alle ontwikkelingen van de afgelopen jaren bij elkaar worden opgeteld en nieuwe ontwikkelingen in ogenschouw worden genomen is duidelijk dat de organisatie vanwege al die ontwikkelingen en bestaande taken vernieuwing en versterking behoeft waarbij ook nadrukkelijk naar meer samenwerking wordt gekeken. Op basis van de lessen die getrokken kunnen worden ten aanzien van gemeentelijk samenwerking(sverbanden) is de voorlopige conclusie dat voor Rozendaal daarbij het model van de gastheergemeente een reële optie is. Kenmerk van een gastheergemeente is dat er een compacte kern van medewerkers binnen de gemeente zelf actief is en een buurgemeente veel taken voor die gemeente uitvoert in tegenstelling tot het klassieke model waarbij er een extra organisatie wordt opgericht (gemeenschappelijke regeling) waarin gemeenten samenwerken.

Sterk bestuur en regionale samenwerking

Dit hoofdstuk gaat zowel in op de eisen die de Provincie stelt aan gemeenten waar het gaat om bestuurskracht en geeft een beeld van de huidige ontwikkelingen op samenwerking in de regio en bij de gemeente Rheden als belangrijkste samenwerkingspartner.

Sterk bestuur

De Provincie heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat gemeenten over voldoende samenwerkings- en bestuurskracht beschikken ten behoeve van de inwoners van die Provincie. In 2015 is de Provincie daarom het programma “Sterk bestuur” gestart waarbij aanbevelingen worden gedaan voor het versterken van de regionale samenwerking op diverse niveaus en de bestuurskracht van gemeenten.

Voor de gemeente Rozendaal zijn geen hele specifieke aanbevelingen in de eindrapportage of deelrapportage (regio Arnhem) opgenomen. Wel kunnen een aantal algemene criteria en aanbevelingen worden aangehaald die van belang zijn. In onderstaande tabel is een beoordeling opgenomen van de elementen die de Provincie beschouwt als fundament, ofwel minimale eis, voor een goed functionerende gemeente. Groen kan hierbij als voldoende worden aangemerkt en oranje als aandachtspunt.

Element	Beoordeling	
Bestuurlijke stabiliteit	Bestuurlijke stabiliteit is op orde. In de bestuursperiode 2014-2018 heeft, sinds vele jaren, een coalitiewisseling plaatsgevonden. Logischerwijs zijn hierdoor de verhoudingen in de raad ook gewijzigd. Dit is merkbaar in een grotere oppositierol ten opzichte van het verleden.	
Een organisatie die kwalitatief en kwantitatief op orde is	Hoewel de organisatie tot nu altijd in staat is geweest alle wettelijke taken naar behoren uit te voeren, is een impuls nodig om dat ook in de toekomst te kunnen blijven doen en het bestuur hierbij adequaat te ondersteunen en adviseren, met name de kwetsbaarheid is een punt van aandacht. Met dit advies wordt hieraan invulling gegeven.	
Een gezonde financiële positie	Op basis van de financiële kengetallen is de financiële positie van Rozendaal uitstekend te noemen. Naast een structureel sluitende begroting heeft Rozendaal ook een uitstekend weerstandsvermogen om eventuele financiële tegenvallers in ruime mate op te vangen zonder dat daarbij het voorzieningenniveau van de inwoners in het gedrang komt.	
Het vervullen van een legitieme rol	Juist vanwege het kleinschalige karakter staat het gemeentebestuur (college en raad) dicht bij de inwoners en zijn direct aanspreekbaar op hun doen en nalaten. Ten aanzien van de regio, is het adagium: regionaal wat kan, lokaal wat moet!	
Inspirerend leiderschap en veranderkracht	De lokale opgaven in Rozendaal vragen niet om een ander type leiderschap dat momenteel aanwezig is. De veranderkracht heeft betrekking op houding en gedrag van zowel het bestuur als de organisatie. Ook op dat punt (meer flexibiliteit en minder kwetsbaarheid) wordt in dit advies aandacht besteed.	

Focus op economische krachten in de regio, naast de transitie van de drie decentralisaties op het sociaal domein	De gemeente Rozendaal ziet op dit punt vooral een rol voor de grotere gemeenten. Het ruimtelijke karakter van de gemeente (veel natuur en een compacte kern met vooral een woonfunctie) leent zich niet voor sterke fysieke economische ontwikkelingen. Wel is er binnen de gemeente sprake van veel economische activiteit in de vorm van een relatief hoog aantal zzp'ers.	
Innoveren in een netwerksamenwerking: slimme samenwerking met inwoners, maatschappelijke partners en medeoverheden	Deze algemene trend wordt ook door de gemeente Rozendaal erkent, ook aan dit punt wordt in dit advies aandacht besteed. Rozendaal staat zeer open voor samenwerking in de regio en kan op lastige dossiers uitstekend een bemiddelende rol spelen.	

Samengevat oordeel: de gemeente Rozendaal erkent dat bovengenoemde elementen van belang zijn om als gemeente duurzaam goed te functioneren. Hierbij wordt opgemerkt dat vanwege de geringe omvang van de gemeente Rozendaal en de samenstelling van de bevolking, de opgaven ook niet veelomvattend zijn. Bij de beoordeling komen desalniettemin 3 elementen naar voren die wat ons betreft versterking behoeven. Die punten worden als verbeterpunt meegenomen in de adviezen voor de (her)inrichting van de organisatie.

Naast bovengenoemde elementen zijn ook de volgende aandachtspunten van belang voor een effectieve samenwerking:

- verlies het gedeeld belang niet uit het oog;
- bouw aan onderlinge relaties om vertrouwen te creëren;
- organiseer betrokkenheid van alle organen binnen de gemeente;
- geef ruimte voor inbreng vanuit alle gemeenten;
- kies niet automatisch voor congruentie met andere samenwerkingen.

Gemeente Rheden / De Connectie

Zowel vanuit de zijde van De Connectie als Rozendaal is het onwenselijk om deelnemer in De Connectie te worden. Het inhoudelijke en financiële belang van Rozendaal staat in geen verhouding tot de eigendomsverhoudingen van de overige 3 gemeenten. Dit laat onverlet dat Rozendaal wel dienstverlening en taken van De Connectie kan afnemen, al dan niet via Rheden.

Bij taken gaat het overigens zowel om inhoudelijke taken als de ICT. Op de zakelijke markt zijn er eenvoudigweg geen partijen die Rozendaal zouden kunnen ontzorgen ten aanzien van de gehele ICT met alle wettelijke eisen die daarbij horen. Een opsplitsing van de ICT is in termen van kwalitatief hoogwaardig opdrachtgeverschap en beheersbaarheid (en daarmee ook kosten) onwenselijk.

In termen van opdrachtgeverschap en relatiebeheer verdient 1 samenwerkingspartner dan de voorkeur waarbij de afspraken zoveel mogelijk functioneel van aard moeten zijn. Het gaat er vervolgens om dat Rheden dat dan zo efficiënt mogelijk uitvoert c.q. ondersteunt (al dan niet via De Connectie). Dat laatste zal tevens inhouden dat de gemeente Rozendaal zich zal moeten schikken in bepaalde processen dan wel ondersteuningsmiddelen en service (ICT).

Vanuit kosten- en organisatieoogpunt dient maatwerk beperkt te blijven tot die beleidsmatige zaken waarvan de gemeenteraad of de inwoners van Rozendaal vinden dat die echt op de Rozendaalse manier moeten worden ingevuld.

Op dit punt zijn dus nog een aantal belangrijke vragen te beantwoorden:

- Wat willen we uiteindelijk echt in eigen beheer blijven doen?

- Wat zijn de effecten (kansen/bedreigingen) van de organisatieontwikkeling in Rheden op de dienstverlening voor de inwoners van Rozendaal?
- Is de voorkeursvariant van Rozendaal voor Rheden (ook voor de uitvoeringstaken) en De Connectie bespreekbaar?
- Wat gaat het (meer) kosten?
- Wat zijn de effecten op de dienstverlening aan de inwoners?

Naast de twee hiervoor genoemde hoofdstukken zal het advies, voor de volledigheid, ook de uitkomsten van de gesprekken met verschillende actoren bevatten. Gezamenlijk leiden deze tot de volgende uitgangspunten die gehanteerd worden bij de vervolgstappen die nu gezet worden en tot de uiteindelijke concrete adviezen over (her)inrichting van de organisatie leiden:

- uitgangspunt is een bestuurskrachtig en zelfstandig Rozendaal;
- behoudt invloed op die onderwerpen die voor Rozendaal van bijzonder belang zijn;
- benut mogelijkheden om actief een rol te spelen binnen de regionale samenwerking;
- behoudt de lokale dienstverlening en moderniseer deze;
- betrek de raad eerder bij de totstandkoming van nieuw beleid (bijvoorbeeld via opiniërende vergaderingen);
- verminder de kwetsbaarheid c.q. borg de continuïteit;
- bewaken van een gezonde financiële positie;
- bekijk welke taken nog meer voor uitbesteding in aanmerking komen (o.a. wegen, riolering);
- adequaat kunnen inspelen op veranderingen;
- creëer ruimte voor ontwikkeling van medewerkers (opleiding / netwerken / kennis delen);
- processen en werkwijzen digitaliseren en moderniseren en optimaliseren;
- zorg ervoor dat medewerkers voldoen aan een gezamenlijk afgesproken "minimum-profiel" c.q. set aan afspraken en spreek ze daar ook op aan;
- maak de organisatie nog platter en organiseer dat medewerkers optimaal gebruik maken van elkaars kwaliteiten;
- zorg voor meer evenwicht in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel;
- beschouw de gemeente Rheden en De Connectie hierbij als eerst aangewezen partners.

Welke punten behoeven nog nadere invulling

Het advies zal zich ook richten op de invulling van bestaande vacatures (moeten we wel invullen of gaan we meer uitbesteden) en wellicht een andere invulling of organisatie van bestaande taken. De eerst gesprekken met De Connectie bieden in ieder geval alternatieve manieren voor de organisatie van een aantal taken, breder dan ICT alleen. Met hen en de gemeente Rheden zal dat nog nader verkend moeten worden. Ook zal een zorgvuldige kosten-baten-analyse (ofwel business case) hier onderdeel van uitmaken.

De organisatie van het Sociaal domein moet nog nader onder de loep worden genomen en een beoordeling van de kansen en bedreigingen die huidige organisatieontwikkeling bij de gemeente Rheden met zich mee brengt moet nog gemaakt worden. Dat is beide van invloed op de definitieve adviezen.

Daarnaast is op 19 december ook geconstateerd dat er nog een aantal zaken nader invulling behoeven, zoals:

- op welke wijze zoek je als gemeente de verbinding met inwoners en kun je meer gebruik maken van de kennis van inwoners (welke randvoorwaarden zijn hierbij belangrijk)?
- ten aanzien van bestuurlijk-ambtelijk samenspel: hoe geven college, raad en organisatie invulling aan hun rollen (welke rollen en manieren zijn er)?

Aangezien hierbij ook een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenteraad, achten wij het verstandig dat met de gemeenteraad in de nieuwe samenstelling op te pakken.

Doorkijk vervolgproces

Het lijkt ons goed om in mei 2018, tijdens een informele raadsbijeenkomst, van gedachten te wisselen over een aantal zaken, zoals:

- de rolverdeling tussen raad, college en organisatie;
- op welke wijze je als gemeente verbinding met inwoners kan maken;
- eventuele effecten op de dienstverlening aan de inwoners van Rozendaal van een aantal taken waarvan nader bekeken wordt of het een meerwaarde biedt deze uit te besteden aan bijvoorbeeld De Connectie of de gemeente Rheden.

Deze gedachtewisseling met de raad is dan tevens input voor het integrale eindvoorstel over de organisatieontwikkeling waarvan wij het voornemen hebben dat voor de zomer voor besluitvorming aan u voor te leggen, waarna de implementatie van start kan gaan.

Aan elementen van de organisatieontwikkeling die geen onderdeel vormen van de integrale afweging wordt in de tussentijd al invulling gegeven of wordt al aan de implementatie gewerkt.

Wij verwachten met deze memo en de suggestie voor een tussentijdse bijeenkomst in mei de gemeenteraad op een adequate wijze bij dit proces te betrekken.