

# ***Organisatiestrategie gemeente Rozendaal***

**Gemeente Rozendaal  
Eindrapport**

Spacelab 4  
3824 MR Amersfoort

**POSTADRES**  
Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

**TELEFOON**  
033 - 496 52 00

**WEBSITE**  
[www.bmcadvies.nl](http://www.bmcadvies.nl)

BMC Advies  
8 augustus 2017  
drs. R. Wever  
drs. R.W.C. van Woerkum MMC  
Projectnummer: P001893  
Correspondentienummer: AD-0808-87259

**INSCHRIJVING KVK**  
nr. 32078667

**ABN-AMRO**  
NL91ABNA0504035754

**BTW**  
NL80.86.63.598 B.01

## Hoofdstuk 1

### **Aanleiding en vraagstelling opdracht**

Ons quickscanonderzoek van oktober 2016 heeft meerdere knelpunten aan het licht gebracht die het functioneren van de ambtelijke organisatie van de gemeente Rozendaal belemmeren. Deze knelpunten hebben niet enkel een kwantitatieve oorzaak, maar gaan in eerste instantie over kwaliteit en sturing.

We herhalen hier de conclusies uit de quickscan:

- Een patroon in de gemeente is dat de reguliere taakuitoefening met veel inzet en betrokkenheid in de lucht wordt gehouden ten koste van de benodigde inzet op strategisch-tactische ontwikkelingen.
- Een organisatiestrategie gericht op het realiseren van bestuurlijke doelen is niet voorhanden. Dat roept de vraag op op basis waarvan ambtelijk keuzes worden gemaakt en hoe er wordt gestuurd op/geprioriteerd in de uitvoering van taken.
- Het ontbreekt aan een duidelijk kompas voor de organisatieontwikkeling, met name in kwalitatieve zin: waar moeten we ons als organisatie en medewerkers in ontwikkelen om ook in de toekomst bestuurskrachtig te zijn? Behaalde resultaten in het verleden bieden immers geen garantie voor de toekomst.
- Een kwantitatieve analyse met inzicht in de formatie en de bezetting is weliswaar voorhanden, maar daarin wordt geen sterke relatie gelegd met lopende opgaven en toekomstige ontwikkelingen. De analyse is vooral gericht op het hier en nu.
- Het vertrouwen van het college in de organisatie en de leiding van de organisatie is verminderd met het oog op anticiperen op de ontwikkelopgaven.
- De zakelijke relatie tussen het college en de organisatie verloopt stroef.

Het ontbreken van een organisatiestrategie heeft ertoe geleid dat een gesprek tussen het college en de organisatie over sturing, werkdruk, bestuurlijke advisering et cetera niet gevoerd kan worden op inhoudelijke gronden, maar enkel op basis van de beleving van de betrokkenen.

Het advies dat het college heeft overgenomen en dat heeft geleid tot deze vervolgoopdracht betreft:

- het opstellen van een meerjarenorganisatiestrategie waaruit blijkt hoe bestuurlijke doelen verwezenlijkt kunnen worden en welke inzet, kwaliteit en wijze van sturing hiervoor nodig zijn, daarbij rekening houdend met de mate van beheergemeente-ontwikkelgemeente in de context van haar omgeving en ook bewust bepalen van de koers op samenwerking binnen de regio;
- het bespreken van de organisatiestrategie met het college: een open en constructief gesprek waaraan een voorzet voor organisatiestrategie ten grondslag ligt, waarmee de focus wordt verlegd van fte gekoppeld aan functies naar kwaliteit, (be)sturing en kwantiteit gekoppeld aan strategie.

In ons voorstel voor de vervolgopdracht van 3 oktober 2016, aangevuld op 31 oktober 2016, merken we nog het volgende op:

*‘Wat voorafgaat aan het definiëren van doordachte oplossingen is dat het management en de medewerkers erkennen dat er knelpunten in de organisatie zijn en dat de oorzaak van de knelpunten niet enkel een kwantitatieve oorzaak hebben, maar in eerste instantie gaan over kwaliteit en sturing. Onze veronderstelling daarbij is dat kwantitatieve problemen pas kunnen worden opgelost wanneer er zicht is op een langeretermijnorganisatiestrategie en de benodigde kwaliteit en sturing om deze te realiseren.’*

In het proces om te komen tot een organisatiestrategie voor gemeente Rozendaal zijn we uitgegaan van een participatieve aanpak gericht op leren. ‘Participatief’ om de relatie en verbinding tussen de college en de organisatie te verbeteren en gericht op ‘leren’ om met elkaar tot nieuwe inzichten te komen over hoe bestuurlijke doelen verwezenlijkt kunnen worden en welke inzet, kwaliteit en wijze van sturing hiervoor nodig zijn.

#### *Leeswijzer*

In het hoofdstuk hierna verantwoorden we ons over het verloop van de opdracht, de resultaten en de reikwijdte. In hoofdstuk 3 is de organisatiestrategie opgenomen. Toekomstige ontwikkelingen vragen respectievelijk om leiderschap (3.1), om een geolied samenspel tussen college en organisatie (3.2) en om duidelijke keuzes ten aanzien van de uitvoering van taken (zelf doen of uitbesteden) (3.3). In hoofdstuk 3.4 beschrijven we bestuurlijke doelen en laten we de betekenis hiervan zien voor de organisatie en de behoefte aan kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling van medewerkers (< 2 jaar). In het afsluitende hoofdstuk is aandacht voor de strategie op middellange termijn (2-5 jaar). Hierin worden de consequenties voor het ‘zijn’ van een beheergemeente 2.0 besproken.

## Hoofdstuk 2

### Verantwoording opdracht

Het is gelukt om een participatief proces met elkaar in te richten:

- We hebben de raadsfracties met behulp van een vragenlijst gevraagd naar belangrijke trends en ontwikkelingen, maatschappelijke opgaven voor Rozendaal en de rolopvatting van de gemeente bij de verschillende opgaven.
- Door het college en ambtelijke organisatie is het opgavenprofiel verder aangevuld (o.a. wat betreft het overzicht van wettelijke taken).
- Het opgavenprofiel is input geweest voor de werkateliers met vertegenwoordiging vanuit raad, college en ambtelijke organisatie.
- In de werkateliers is met elkaar uitgewisseld wat de consequenties van de opgaven en rolopvatting van de gemeente zijn voor de kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbehoefte van de gemeente (de benodigde verandering).
- De werkateliers zijn in een prettige sfeer verlopen, met wensen vanuit de raad, vertaling door het college en stevige inbreng van externen. De betrokken medewerkers waren enigszins terughoudend en reactief; een mogelijke verklaring hiervoor is de nieuwe setting.
- De opbrengsten van de werkateliers in termen van relevante bevindingen voor de organisatiestrategie zijn op 23 maart 2017 gecommuniceerd aan raad, college en organisatie:
  1. *Het is zeer de moeite waard om regelmatig samen (raad, college en ambtelijke organisatie) gedachten uit te wisselen over opgaven en rollen van de gemeente Rozendaal (bijv. in voorbereiding op de begroting). Dat heeft niet alleen inhoudelijk meerwaarde, maar het verkleint ook de ervaren afstand tussen raad en college aan de ene kant en de ambtelijke organisatie aan de andere kant. Er zouden ook externe partners (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisatie en andere overheden) betrokken kunnen worden bij het inventariseren van de opgaven van de gemeente en waar mogelijk bij de uitvoering. Zo kunnen belangrijke stappen worden gezet in het vergroten van het responsieve en ondernemende vermogen van de gemeente.*
  2. *Raad en college percipiëren 'duurzaamheid en energiebeheer' als een belangrijke toekomstige opgave. Het is een kans om die opgave samen met de organisatie en externe partners verder te definiëren en op te pakken.*
  3. *De invoering van de Omgevingswet is een andere opgave die de komende jaren in fasen op de gemeente afkomt. De vertaling van de wet naar (lokaal) beleid en regelgeving en nieuwe vormen van dienstverlening door de gemeente leidt tot inrichtingsvragen (zelf doen of uitbesteden?), vragen omtrent de noodzakelijke digitale basis en in het verlengde daarvan een veranderende prioriteitstelling. Daar staat in het fysieke domein tegenover dat de behoefte aan inzet met betrekking tot een of twee bouwprojecten minder wordt.*
  4. *De gemeente Rozendaal meet zich in het sociaal domein een 'volgende' rol aan. De beleidsvoorbereiding op regionaal en subregionaal niveau is leidend. Op het terrein van zorg en wonen signaleren we een behoefte bij de raad en het college om (meer) een eigen visie te ontwikkelen en mogelijkheden te verkennen om daar sturing aan te geven.*

5. *De eisen die aan gemeenten worden gesteld op het gebied van digitale dienstverlening (informatisering & automatisering) stapelen zich op. Binnen het sociaal domein, openbare ruimte/vergunningen, Omgevingswet, GEO, burgerzaken, privacy, website et cetera. Ook hier zijn inrichtingsvragen (zelf doen of uitbesteden?) van invloed op de personeelsbehoefte. Verschillende scenario's kunnen in dit kader tegen elkaar worden afgewogen.*
  6. *Voor steeds meer opgaven geldt dat de beleidsvoorbereiding en -uitvoering plaatsvindt in netwerken met externe partners. Bestuurders staan voor de uitdaging zich te kunnen bewegen in die netwerken conform de daar geldende regels: professionele bestuurders te zijn met kennis van zaken, om zaken voor elkaar te krijgen die van belang zijn voor Rozendaal (en de regio). Tegelijkertijd mogen ze het vertrouwen in eigen huis niet verliezen om de steun van de politiek te houden en daarbij niet te ver af te komen van het gevoel daar. Ook de ambtelijke organisatie moet daarbij betrokken zijn. Het management moet een verbindende schakel zijn met overzicht op het totaal. Welke arrangementen lopen er met wie? Welke actuele ontwikkelingen spelen er? Hoe gaan we om met de (financiële) risico's? Welke expertise (en wie?) zetten we daarvoor in om de sturing te houden? Et cetera. Belangrijke sturingsvragen die om een antwoord vragen.*
  7. *De gemeente Rozendaal is financieel (wel reserves, maar geen ruimte in de exploitatie) en organisatorisch (onderlinge vervangbaarheid) nauwelijks flexibel. Het is een opgave om manieren te vinden om in beide opzichten flexibeler te worden.*
- In de voortgangsrapportage is over het vervolg opgemerkt dat de bevindingen in een aantal sessies met de ambtelijke organisatie worden uitgediept.
  - In de eerste helft van dit jaar hebben die ambtelijke sessies plaatsgevonden. Voor een deel van de thema's zijn dan al opdrachten verstrekt voor verdere uitwerking (*thema 2: duurzaamheid en energiebeheer; thema 5: digitale dienstverlening organiseren; thema 6: flexibiliseren begroting*). Voor *thema 3, de invoering van de Omgevingswet* geldt dat de consequenties voor organisatie en personeel pas bij het opstellen van de omgevingsvisie (2e helft 2018) duidelijk worden.
  - Voor de andere thema's zijn in dit rapport voorstellen voor kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkeling opgenomen.

We zijn erin geslaagd om met raad, college en organisatie in gesprek te gaan over toekomstige opgaven, doelen en rolopvatting van de gemeente en de betekenis hiervan voor de ambtelijke inzet in kwalitatieve en kwantitatieve zin, en zien de behoefte om dit vaker te doen. Desalniettemin voelen we nog geen harmonieus en geolied samenspel tussen college en organisatie. Het gaat er om, dat op basis van dit rapport het college en organisatie eensgezind aan de slag gaan met de uitvoering van onderhavig rapport. In de loop van dit traject lijkt de basis hiervoor verbeterd.

## Hoofdstuk 3

### Organisatiestrategie: bouwstenen en barrières

#### 3.1 Toekomstige ontwikkelingen vragen om leiderschap

Ontwikkelingen op het gebied van onder andere zorg, ICT, duurzaamheid en ruimtelijke ordening gaan meer van gemeenten vragen. Dit vergt meer dan gewoon een nieuw element toevoegen aan een bestaand repertoire. Het vraagt van gemeenten om leiderschap. Van bestuurders en met name leidinggevendenden in de organisatie mag worden verwacht dat zij richting geven aan die veranderprocessen, samenwerking ontwikkelen en motiveren en inspireren. In de organisatie is het 'managementdenken', beheren en behouden, echter dominant. In het licht van toekomstige ontwikkelingen vormt het 'managementdenken' een belangrijke barrière. Het ontwikkelen van leiderschap in de organisatie is derhalve een cruciale bouwsteen voor het met verve tegemoet kunnen treden van toekomstige ontwikkelingen.

Tabel 1 Onderscheid management en leiderschap (Kotter)

Onderwerp	Management (complexiteit)	Leiderschap (verandering)
Doelen stellen	Plannen en budgetteren	Richting geven
Voorwaarden scheppen	Organiseren en bemensen	Samenwerking ontwikkelen
Uitvoeren	Beheersen en oplossen	Motiveren en inspireren

#### 3.2 Toekomstige ontwikkelingen vragen om een geolied samenspel tussen college en organisatie

In de werkateliers is duidelijk geworden dat de raad bij bepaalde opgaven behoefte heeft aan meer ontwikkeling. We zien bij het college de wil om hieraan tegemoet te komen en inspanningen om behoeften van de raad om te zetten in concrete voorstellen. De vertaling naar de uitvoering maken blijkt een stuk lastiger te zijn. Voor de wettelijke taken geldt dat overigens niet, deze zijn over het algemeen goed in beeld. Wel geldt het voor nieuwe ontwikkelingen en ambities. Hoe meer de raad en het college vragen, hoe meer de organisatie in de knel komt, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het ontbreken van een geolied samenspel tussen college en organisatie speelt dan op bij de gemeente. Er moet voortdurend uitgewisseld kunnen worden over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de organisatie om taken uit te voeren. Ontbreekt het hieraan, dan ontstaat bij de betrokkenen onduidelijkheid, onzekerheid, achterdocht et cetera. In het licht van toekomstige ontwikkelingen is het ontbreken van samenspel tussen college en organisatie een belangrijke barrière. Het ontwikkelen van genoemd samenspel is een belangrijke bouwsteen voor onderling vertrouwen en samen 'in conditie' zijn voor toekomstige ontwikkelingen.

#### 3.3 Toekomstige ontwikkelingen vragen om keuzes ten aanzien van uitbesteden en samenwerking

Een kleinere gemeente kan vaak een hogere kwaliteit en betrouwbaarheid bereiken door taken op afstand te zetten, juist omdat de kwetsbaarheid van de organisatieomvang wordt ondervangen. Belangrijk is dan wel dat de gemeente in staat is om te sturen en te monitoren op de uitvoering van de uitbestede taken. Voor de sturing op uitbestede taken zijn voldoende expertise, vaardigheden en capaciteit nodig om duidelijke opdrachten te kunnen formuleren en actief toe te zien op de naleving daarvan. Als dat adequaat is ingericht, kan vanuit het perspectief van toekomstige ontwikkelingen het uitbesteden van taken een positief effect hebben.

Voor Rozendaal geldt dat voor belangrijke taken in het sociaal domein, het fysieke domein en de bedrijfsvoering zowel de beleidsvoorbereiding als de uitvoering van taken is uitbesteed. Meer taken uitbesteden in het licht van toekomstige ontwikkelingen leidt weliswaar tot een minder grote druk op de organisatie, maar dat ontslaat de gemeente niet van haar verantwoordelijkheid voor een goede taakuitoefening. Er is, met andere woorden, capaciteit en kwaliteit in de organisatie nodig om invulling te geven aan goed opdrachtgeverschap.

Als de gemeente besluit om meer taken uit te besteden, dan is het verder ontwikkelen van goed opdrachtgeverschap een must (of een belangrijke bouwsteen voor de organisatiestrategie). Een voorwaarde voor het verder ontwikkelen van opdrachtgeverschap is een organisatieklimaat waarbinnen leren en ontwikkelen mogelijk is.

In het verlengde van het organiseren van werk (zelf doen of uitbesteden) ligt de keuze voor een passende organisatievorm. In paragraaf 3.5. komen we hierop terug.

### **3.4 De vertaling van toekomstige ontwikkelingen naar bestuurlijke doelen en ambtelijke inzet**

In de werkateliers en de daaropvolgende verdieping met medewerkers in de organisatie zijn bestuurlijke doelen gekoppeld aan de wijze van organiseren en benodigde kwalitatieve en kwantitatieve inzet van medewerkers. Onderstaande zijn ontwikkelingen waaraan de gemeente in de werkateliers vorm zou willen geven. Verderop in het rapport beschrijven wij wat er mogelijk is bij de keuze van de gemeente om een beheergemeente 2.0 te willen zijn. Daarbij passen de uitvoering van verplichte wettelijke taken, maar voor nieuwe ontwikkeltaken zoals duurzaamheid en wonen, welzijn, zorg moeten dan extra maatregelen qua geld en mensen worden genomen. De resultaten bieden een ontwikkelagenda voor de inzet op korte termijn (< 2 jaar). Deze ziet er als volgt uit:

#### *1. Het contact tussen college en ambtelijke organisatie verbeteren*

Er is draagvlak voor het regelmatig samen (raad, college en ambtelijke organisatie) gedachten uitwisselen over opgaven en rollen van de gemeente Rozendaal. Dat heeft niet alleen inhoudelijk meerwaarde, maar het verkleint ook de ervaren afstand tussen raad en college aan de ene kant en de ambtelijke organisatie aan de andere kant. Externe partners (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisatie) kunnen ook betrokken worden bij het inventariseren van de opgaven van de gemeente, het opstellen van een visie voor de aanpak en waar mogelijk bij de uitvoering. Zo kunnen er stappen worden gezet in het vergroten van het responsieve en ondernemende vermogen (lees: de ontwikkelkracht) van de gemeente.

#### *2. Nieuwe opgaven zien en oppakken: duurzaamheid en energiebeheer*

De raad en het college percipiëren 'duurzaamheid en energiebeheer' als een belangrijke toekomstige opgave. Het college heeft de organisatie de opdracht gegeven om na de zomer met een notitie te komen over dit onderwerp. Het gaat om het uitwerken van de duurzaamheidsambitie uit het coalitieakkoord. Het is een kans om die opgave samen met externe partners verder te definiëren, op te pakken en uit te voeren.

#### *3. De gemeente adequaat voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet*

De invoering van de Omgevingswet is een veelomvattende opgave die de komende jaren in fasen op de gemeente afkomt.

De vertaling van de wet naar (lokaal) beleid en regelgeving en nieuwe vormen van dienstverlening door de gemeente leidt tot inrichtingsvragen en het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden. De gemeente wil ten minste voldoen aan de wettelijke vereisten die de wet stelt.<sup>1</sup>

Er is door de organisatie al een stappenplan ontwikkeld voor de invoering van de Omgevingswet en dit is met de raadscommissie gedeeld.

De impact van de Omgevingswet op de huidige werkwijzen en dienstverlening van de gemeente (analoog en digitaal)<sup>2</sup> is onzeker.

In dat verband moet het opstellen van de omgevingsvisie meer duidelijkheid brengen (voorzien voor de 2e helft van 2018). Inmiddels is overigens duidelijk geworden dat de invoering van de Wet is uitgesteld tot onbepaalde termijn. Een gemeente met de omvang van Rozendaal en de daar bekende opgaven moet in staat zijn om dit op eenvoudige wijze vorm te geven zonder te verzanden in uitgebreide nota's. De verwachting is dat gemeenten straks met de Omgevingswet minder tijd kwijt zijn aan vergunningen die niet meer worden afgegeven ('ja mits', in plaats van 'nee, tenzij'), maar het betekent meer werk aan de voorkant (vragen afhandelen) en de achterkant van het loket (afstemmen). Voor kleine gemeenten is met name deze opgave, het verwerken van de visie richting producten, de vertaling naar de eisen aan de ICT-vormgeving van de producten, relaties met andere werkvelden en de daarvoor benodigde ICT et cetera een zeer ingrijpende taak.

De Omgevingswet is een grote en complexe operatie, vergelijkbaar met de drie decentralisaties in het sociaal domein. Het is dan ook noodzakelijk om hiervoor personele capaciteit en middelen beschikbaar te stellen. Behalve met invoeringskosten krijgt de gemeente te maken met zware investeringen in digitalisering en kwaliteit van medewerkers.

De huidige inzet op het fysieke domein bedraagt 1 fte vast plus 0,8 fte flexibel. De kosten voor de flexibele inzet worden meegenomen in de exploitatie van een aantal bouwprojecten (de Del en de school) die wat betreft de inzet vanuit de gemeente aflopend zijn. Als die projecten stoppen en we willen de inhuur continueren voor de invoering van de Omgevingswet, dan moeten de kosten uit andere middelen gedekt worden. Het inzetten van de algemene reserve kan hier uitkomst bieden (zie thema 6). Dit alles naast de kosten voor de implementatie, opleidingen en ICT.

#### *4. Focus in het sociaal domein op zorg en wonen*

De gemeente Rozendaal meet zich in het sociaal domein een volgende rol aan. Dat wil niet zeggen dat er geen ambities zijn. Op het terrein van zorg en wonen signaleren we een behoefte bij de raad en het college om (meer) een eigen visie te ontwikkelen en mogelijkheden te verkennen om daar sturing aan te geven. De ambitie zou kunnen zijn dat alle inwoners met een (toekomstige) beperking zo lang mogelijk zelfstandig en geschikt kunnen wonen in Rozendaal. De rol(len) van de gemeente bij de realisatie van die ambitie behoeven uitwerking, om de impact op de organisatie duidelijk te krijgen.

Door de organisatie worden een aantal blokkades genoemd die de realisatie van de ambitie bemoeilijken. Meer aandacht voor zorg en wonen gaat direct ten koste van de aandacht op de andere terreinen (geen ruimte in de capaciteit).

---

<sup>1</sup> Door in 2018 de bestemmingsplannen Kom en Buitengebied te actualiseren beschikt de gemeente over een actueel ruimtelijk beleidskader.

<sup>2</sup> Vergelijk de Managementupdate Roadmap, Daadkracht Advies B.V., 2017, p. 16.



Er is momenteel 1,0 fte beschikbaar voor beleidsvoorbereiding en uitvoering van de taken in het sociaal domein. Sinds halverwege 2016 is er voor de beleidsvoorbereiding Jeugd in Rheden 6 uur per week bij gekomen.

De huidige medewerker is een generalist; de focus op zorg en wonen betekent dat zij zich specialistischer kennis eigen moet maken en dat er tegelijkertijd een brug geslagen moet worden naar het ruimtelijke domein (waar het gaat om het thema wonen) of er moeten keuzes gemaakt worden in het huidige pakket, waarbij die keuzes kunnen bestaan uit: het niet meer oppakken van een deel van de huidige taken, nog meer wegzetten bij de buurgemeente, een andere werkwijze introduceren et cetera.

Op het ruimtelijk domein is geen vaste (beleids)medewerker in huis, wel is er al geruime tijd inhuur voor projecten (en de voorbereiding van de Omgevingswet) (zie punt 3).

De huidige capaciteit in het sociaal domein is gebaseerd op de uitvoering van wettelijke taken voorafgaande aan de decentralisaties. De extra taken in het sociaal domein vragen enerzijds om flexibiliteit in houding en gedrag en in taakopvatting en mogelijk om aanvullende formatie, afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt.

Naast de extra taken in het sociaal domein is er de uitdaging om vorm en inhoud te geven aan de transformatieopgave (preventie, algemeen toegankelijke voorzieningen, minder bureaucratie, etc.). De beleidsvoorbereiding hiervan wordt in belangrijke mate regionaal opgepakt. De gemeente Rheden heeft recent een nieuw beleidskader sociaal domein opgesteld.

Communicatieve vaardigheden worden steeds belangrijker in het licht van de transformatie in het sociaal domein (en de Omgevingswet). Medewerkers moeten meer in contact zijn met buiten (lokale netwerken opbouwen<sup>3</sup>, preventief te werk gaan bevorderen, minder regels, etc.). Dat is nieuw voor de meeste mensen in de organisatie. Het vraagt dus om het leren van nieuwe dingen. We zijn niet optimistisch over de mogelijkheden voor leren binnen de huidige organisatie, gelet op de gevoelens met betrekking tot werkdruk, mogelijkheden voor vernieuwing, de continue vraag om formatie en mogelijkheden om van binnenuit echt te veranderen. Het gaat hier, met andere woorden, om het bieden van een veilige en stimulerende leeromgeving, waarin medewerkers worden geprikkeld om op basis van nieuwe inzichten anders te gaan werken.

##### 5. *Digitale dienstverlening organiseren*

De eisen die aan gemeenten worden gesteld op het gebied van digitale dienstverlening (informatisering & automatisering) stapelen zich op, binnen het sociaal domein, de openbare ruimte/vergunningen, GEO, burgerzaken, website, privacyregelgeving et cetera. Per 1 juli a.s. komt daar de *Baseline Informatieveiligheid Nederlandse Gemeenten* (BIG) bij en daarnaast komen er vanuit Europa nog extra maatregelen op dit gebied. Er is niet alleen sprake van meer werk op het terrein van digitale dienstverlening, systemen worden ook steeds complexer, waardoor de specialisatiegraad omhooggaat. Daarnaast constateren we dat informatisering steeds belangrijker wordt ten opzichte van automatisering.

Ook op dit terrein zijn inrichtingsvragen van invloed op de personeelsbehoefte van de gemeente. Uitgangspunt is dat we het zo willen organiseren dat we zelf geen expert hoeven te zijn. Verschillende scenario's kunnen in dit kader tegen elkaar worden afgewogen.

---

<sup>3</sup> Het zijn juist deze zaken die momenteel blijven liggen.

De uitdaging is om dat scenario te kiezen dat het meest doelmatig en doeltreffend is. Gelet op het gekozen uitgangspunt (geen expert) ligt 'zelf doen' minder voor de hand.

Daar komt bij dat er door het ontbreken van repeterende processen (en volume) geen routine is en evenmin specialisatiemogelijkheden zijn.

Het college heeft een externe adviseur de opdracht gegeven (start omstreeks 1 mei) om meerdere scenario's in beeld te brengen en af te wegen. Afhankelijk van de keuze voor het ene of het andere scenario kan over de personeelsbehoefte worden besloten. Dat geldt zowel voor de capaciteit op het gebied van I&A als voor Burgerzaken. Extra kwaliteit in- dan wel extern is in alle gevallen nodig.

#### *6. De organisatie en financiën wendbaarder en flexibeler maken*

De gemeente Rozendaal is financieel (wel reserves, maar geen ruimte in de exploitatie) en organisatorisch (onderlinge vervangbaarheid) nauwelijks flexibel. Het is een opgave om manieren te vinden om in beide opzichten flexibeler te worden.

In een collegenota van 9 mei 2017 van het college aan de raad voorziet het college voor 2018 een sluitende begroting. Wel voorziet het college dat er in een volgende collegeperiode maatregelen nodig zijn, waarbij ook de inzet van de algemene reserve een prima financieel verantwoordelijke optie is.<sup>4</sup> Het is aan de raadsfracties om zich over de verschillende opties in hun verkiezingsprogramma uit te spreken.

De mogelijkheden om de ambtelijke organisatie wendbaarder en flexibeler te maken zijn beperkt. Financiële ruimte kan benut worden om op belangrijke beleidsonderdelen (Sociaal domein, voorbereiding Omgevingswet, I&A en Burgerzaken, Financiën<sup>5</sup>) voor een bepaalde periode mensen binnen te halen met inhoudelijk verstand van zaken, die tegelijkertijd breed inzetbaar zijn, communicatief sterk en in staat zijn om zich gemakkelijk aan te passen aan veranderende omstandigheden.

### **3.5 Toekomstbestendigheid van de organisatie**

Hiervoor hebben we de ontwikkelagenda voor de inzet op korte termijn (< 2 jaar) laten zien. *Wat is er op middellange termijn nodig (2-5 jaar)?*

Tijdens de raadsbijeenkomst op 6 juli jl. is de vraag naar het type gemeente dat Rozendaal wil zijn (opnieuw) gesteld. Daarna is gesproken over wijzen van organiseren en investering in de ambtelijke organisatie en/of samenwerking. Op 13 juli jl. vond er een vergelijkbaar gesprek plaats met de ambtelijke organisatie. De ambitie in de raad is zeker op onderdelen om meer te willen zijn dan een beheergemeente 2.0. Wij constateren echter dat dit voor de gemeente Rozendaal op dit moment een stap te ver is. Meer dan een beheergemeente 2.0 vraagt verdergaande stappen in inzet van middelen en mensen en in het maken van verdergaande samenwerkingsafspraken met buurgemeenten dan wel externe partners. Daarom focussen we navolgend op de uitwerking van de beheergemeente 2.0.

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 heeft.

<sup>4</sup> Over die optie zijn afspraken gemaakt met de provincie onder welke voorwaarden de reserve kan worden ingezet voor nieuw beleid en/of de organisatie.

<sup>5</sup> Ook voor de huidige gedeeltelijke vacature en de volgend jaar augustus volledige vacature op cluster MA (financiën) is het raadzaam om de tijdelijke oplossing (of eventueel een andere oplossing) te continueren.

De gemeente is in die situatie gericht op het beheren en in stand houden van de huidige voorzieningen. De ambities van de gemeente liggen op de uitvoering van wettelijke taken. Het ontwikkelen van nieuw beleid voor wettelijke taken gebeurt mondjesmaat. De toevoeging '2.0' duidt op het feit dat ook voor beheergemeenten geldt dat zij zich moeten ontwikkelen om zich toekomstige ontwikkelingen op het gebied van onder andere zorg, duurzaamheid en ruimtelijke ordening (de Omgevingswet) eigen te maken. Dit vereist dan wel op die onderdelen extra investering in middelen en menskracht. Leiderschap is in dat kader, zoals al eerder opgemerkt, een cruciale factor. Een gezonde bedrijfsvoering is een andere belangrijke factor.

En als laatste is modern en adequaat opdrachtgeverschap van belang.

Het mag duidelijk zijn dat de beheergemeente 2.0 vraagt om investeringen in de organisatie van het takkenpakket van de gemeente (leiderschap, samenspel, opdrachtgeverschap, samenwerking, gezonde bedrijfsvoering, moderne ICT, etc.).

Wil de gemeente naast de beheertaken toch nieuwe taken oppakken, dan zal dit per opgave betekenen dat er extra capaciteit moet worden ingevlogen en dat daarvoor incidenteel geld moet worden vrijgemaakt. Ook in die zin is het dus nodig dat er flexibiliteit is in de organisatie om hiermee om te gaan en ook flexibiliteit in de jaarlijkse budgetten om hiervoor ruimte te bieden.

Om uiteindelijk een goed beheergemeente 2.0 te kunnen worden zijn een aantal randvoorwaarden essentieel. In willekeurige volgorde sommen wij deze onderstaand op, te weten:

1. **Leiderschap:** Bestuurlijk en ambtelijk zal er leiderschap ontwikkeld moeten worden om in samenspel tussen raad, college en organisatie richting te bepalen, samenwerking te organiseren binnen en buiten het gemeentehuis en vernieuwing en flexibiliteit door te voeren.
2. **Opdrachtgeverschap:** Rozendaal ontkomt niet aan samenwerking en uitbesteding. Binnen het sociaal domein is dit al een feit. Mogelijk kan dit door keuzes rondom wonen en zorg nog verder versterkt kan worden, maar ook rondom de Omgevingswet en ICT lijkt samenwerking dan wel uitbesteding voor de hand te liggen. Binnen de organisatie zal capaciteit moeten zijn om de regie- en monitorfunctie van externe partijen goed vorm te kunnen geven. Ook hierbij is het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie van groot belang. Wat nemen we af dan wel wat besteden we uit, welke resultaten beogen we en hoe volgen we dit en hoe leggen we ter zake verantwoording af aan de raad? Behalve over training van enkele aanwezige medewerkers lijkt het voor de hand te liggen om bij bijvoorbeeld uitbesteding ICT na te denken over de regiefunctie en het toevoegen van kwaliteit in de organisatie. Op basis van het advies over financiën en ICT kunnen er meer concrete afspraken gemaakt worden. In de overgang kan de tijdelijke functionaris goede voorzetten geven.
3. **Perfekte ICT-omgeving:** Zoals eerder vermeld is een hoogwaardige ICT-omgeving cruciaal. Met zeer veel waardering zien wij hoe in Rozendaal tot op heden de ICT-omgeving goed draaiende is gehouden. Ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en sparren over vernieuwing en verandering intern is niet mogelijk. Extern is capaciteit ingehuurd om hierover concrete adviezen te verstrekken. Vanuit onze huidige blik op de organisatie neigen wij ernaar om te adviseren de ICT uit te besteden en goede afspraken te maken over ondersteuning lokaal en invulling van zaken als applicatiebeheer en dergelijke.

4. Financiën op orde: Flexibiliteit in de begroting en mogelijkheden creëren om de reserve te benutten om (tijdelijk) personeel te bekostigen is van belang. Niet alleen omdat er op onderdelen (ICT, Omgevingswet, Wonen/Zorg, etc.) tijdelijk capaciteit extra nodig is, maar ook omdat de voorbereiding van zaken als uitbesteding en investeringen in samenwerking extra middelen zal vergen.
5. Bepalen wat beheer en wat beleid is: De scheidslijn tussen beleid en beheer is niet altijd scherp. Ook een beheergemeente zal soms (uitvoerings)beleid ontwikkelen en zal rondom nieuwe wetgeving beleid moeten vormgeven. Essentie van de beheergemeente is echter een focus op dienstverlening, op beheer en onderhoud van de openbare ruimte en op bedrijfsvoering. In dit verband verdient het aanbeveling dat per thema/programma/hoofdstuk in de begroting in beeld wordt gebracht wat raad en college beleid vinden en wat beheer. Dit heeft consequenties voor de personele omvang en het aantal uit te besteden taken dan wel taken die in samenwerking worden uitgevoerd. De verderop te noemen 'kwartiermaker' kan hierin het voortouw nemen.
6. Waar nodig nog meer in samenwerking wegzetten: Om de focus op de beheergemeente daadwerkelijk vorm te geven verdient het aanvullend op het vorenstaande punt aanbeveling om zo veel mogelijk te bezien welke beleidstaken in samenwerking kunnen worden weggezet. Daarbij dienen bijvoorbeeld in het sociaal domein de grenzen nader te worden onderzocht en dient te worden bezien in hoeverre de Omgevingswet in samenwerking kan worden voorbereid en uitgevoerd. Tevens is het interessant om als alternatief te onderzoeken of ICT in samenwerking in de regio kan worden uitgevoerd.
7. Voorbereiden op nieuwe wet- en regelgeving: De nieuwe wet- en regelgeving in het fysieke domein en op het gebied van ICT vergen veel van een gemeente met een omvang als die van Rozendaal. Op beide terreinen zal incidenteel formatie moeten worden ingehuurd en zullen voorbereidingsbudgetten voor training en implementatie beschikbaar moeten worden gesteld. Een alternatief hiervoor is: de mogelijkheid bezien of gemeenten als Rheden of Arnhem ondersteuning kunnen bieden.
8. Samenspel raad-college-ambtelijke organisatie: Het verdient aanbeveling om tweemaal per jaar een sessie voor raad, college en organisatie te organiseren. De jaarlijkse Kadernota kan een prima gelegenheid zijn om te bezien welke mogelijkheden en kansen Rozendaal ziet voor een komende periode. Daarnaast is het goed om aan het eind van het jaar met elkaar van gedachten te wisselen over bereikte resultaten en de mate van tevredenheid van de burger. College en organisatie zijn in een kleine organisatie nog sterker op elkaar aangewezen dan elders. Daarom zou het goed zijn om minimaal enkele malen per jaar thematische sessies te organiseren over bijv. ICT, Omgevingswet, sociaal domein, benutten kwaliteit burgers et cetera.
9. Terughoudendheid raad: Het zijn van een beheergemeente 2.0 in combinatie met een kleine en kwetsbare organisatie, kwantitatief en kwalitatief, vergt terughoudendheid. Hoe meer de raad vraagt, des te nadrukkelijker de organisatie in de problemen komt en het gevaar van een negatieve spiraal van te hoge werkdruk, ziekte en uitval ontstaat.
10. Op onderdelen is uitbreiding en versterking nodig: Ook in een beheergemeente die veel zaken via samenwerking en uitbesteding oplost is voldoende capaciteit nodig om op niveau 2.0 te kunnen opereren. De focus dient daarbij op de belangrijkste beheertaken te liggen. Dat betekent naar onze mening dat er tijdelijk extra menskracht nodig is voor de voorbereiding van de Omgevingswet. Verder verdient het aanbeveling om de extra ondersteuning bij financiën en ICT te continueren en op basis van het advies ter zake extra capaciteit in te huren voor ICT 2.0. Op het sociaal domein adviseren wij niet om extra menskracht in te zetten, maar om in gesprek te gaan met Rheden en de taakverdeling opnieuw te bezien (nog meer focus op beleid bij Rheden en opdrachtgeverschap ontwikkelen in Rozendaal). Structureel zal het opdrachtgeverschap goed ingevuld moeten zijn. Dit vereist een mix van inhoudelijke en financiële kennis.

Hier zal structureel nagedacht moeten worden over 0,5-1 fte versterking. Wat de dienstverlening betreft is er in de reguliere bezetting op zichzelf geen probleem; de formatie is echter zo krap dat er bij piekbelasting, vakanties en/of ziekte direct een probleem ontstaat.

Ook op het gebied van dergelijke kwetsbaarheden zou het goed zijn om met Rheden of een andere buurgemeente een servicelevelagreement af te sluiten over vervanging bij onvoorziene en voorziene (vakanties) omstandigheden.

11. Kwartiermaker/verandermanager: Feitelijk is met de voorgaande tien punten aangegeven welke zaken opgepakt moeten worden om toe te werken naar de beheergemeente 2.0 Dit vereist veel van een kleine organisatie. We hebben tevens zowel in de quickscan als in de voorbereiding op de organisatiestrategie geconstateerd dat de organisatie niet over het leiderschap beschikt om dergelijke nieuwe richtingen te kunnen inslaan. Het verdient daarom aanbeveling om een kwartiermaker aan te stellen die wordt belast met de uitvoering van onderhavig plan. Hij/zij wordt rechtstreeks aangestuurd door het college en legt verantwoording af aan het college.

Indien raad en college onverhoopt besluiten om alles afwegend niet te investeren in de koers richting beheergemeente 2.0, rest de gemeente niet veel anders dan zich te oriënteren op verdergaande vormen van samenwerking.