

Raadsinformatiebrief

Onderwerp	: Voortgangsrapportage organisatieontwikkeling	
Aanleiding	: Toezegging raadscommissie Bestuur d.d. 15 oktober 2013	
Datum	: 1 december 2013	
Doel	: actief verstrekken van informatie	
Portefeuillehouder	: P.J. Verheij (078) 770 6003	p.verheij@alblasserdam.nl
Primaathouder	: Sonja van der Stel (078) 770 3963	s.vander.stel@alblasserdam.nl

Te verstrekken informatie

In de commissie Bestuur van 15 oktober 2013 is door de portefeuillehouder, dhr. P.J. Verheij, de toezegging gedaan dat wordt ingaan op de vermeende verschillen tussen de huidige ontwikkelingen in het organisatienetwerk Drechtsteden en het eerder door de gemeenteraad van Alblasserdam geformuleerde scenario 'Alblasserdam bestuurlijk zelfstandig' (scenario anderhalf).

Hierbij worden ook de (unieke) kwaliteiten meegenomen die de Alblasserdamse organisatie inbrengt in het netwerk van organisaties in de Drechtsteden. Voorts wordt inzichtelijk gemaakt of er sprake is van overdracht van bestuurlijke taken en bevoegdheden en wanneer er sprake is van samenwerking. Met deze raadsinformatiebrief wordt uitvoering gegeven aan de toezegging uit de commissie Bestuur.

Aan het presidium is daarnaast de mogelijkheid geboden om een mondelinge toelichting te geven tijdens de behandeling van de raadsinformatiebrief in de commissie Bestuur van januari 2013.

Ontwikkelingen netwerk Drechtsteden en scenario gemeenteraad Alblasserdam

De gemeenteraad heeft in november 2011 het besluit genomen over de bestuurlijke toekomst van Alblasserdam. In het raadsbesluit is opgenomen om het scenario 'Alblasserdam, bestuurlijk zelfstandig' (scenario anderhalf) uit te voeren en daarmee de Alblasserdamse identiteit te behouden en te versterken, de korte afstand tussen bestuur, ambtenaren en samenleving te waarborgen, de nabijheid en kwaliteit van voorzieningen hoog in het vaandel te houden en zo doelmatig en effectief mogelijk met middelen om te gaan.

Met het besluit over de bestuurlijke toekomst heeft de gemeenteraad de kaders aangegeven voor de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. Het raadsbesluit is uitgewerkt in een opdracht voor de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie in het koersplan van juni 2012 'Met passie en lef' dat door het college is vastgesteld in juni 2012 en toegelicht in een BIO aan de gemeenteraadsleden in oktober 2012. Het besluit van de gemeenteraad ('scenario anderhalf') en het koersplan vormen de basis voor de inbreng van Alblasserdam in het Ontwikkelprogramma Drechtsteden. Dit programma is een vertaling van de visie van de zeven (gemeente)secretarissen op Werken in de Drechtsteden.

Het college van B&W heeft op 18 juni 2013 een positief besluit genomen op de vanuit het ONS-D (overleg netwerksecretarissen Drechtsteden) voorgelegde beslispunten van de 17 voorstellen in het Ontwikkelprogramma. Met inachtneming van de opmerkingen die vanuit het college bij de

uitwerking van de regionale voorstellen zijn meegegeven, is het college van mening dat de voorstellen passen in de door Alblasserdamse raad gestelde kaders van november 2011 en de uitwerking van de organisatievisie. Steeds opnieuw wil het college zich de vraag stellen hoe de taken waarvoor de gemeente zich gesteld ziet staan het beste kunnen worden opgepakt om een zo goed mogelijk resultaat te behalen. Via de raadsinformatiebrief en de bijbehorende bijlage met aan het college gevraagde besluitvorming d.d. juni 2013 bent u over het collegebesluit en de stand van zaken geïnformeerd. In geen van de voorstellen wordt gevraagd om bestuurlijke bevoegdheden over te dragen.

Ook zijn er veel landelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Er is een nieuw kabinet gekomen met nieuwe financiële druk en bezuinigingsopgaven. In de Perspectiefnota 2014 is al zoveel als mogelijk rekening gehouden met de kabinetsplannen en ontwikkelingen zoals verdergaande digitalisering, de eisen die aan de gemeente worden gesteld als eerste overheid voor de burger, en grote vraagstukken met verregaande consequenties zoals de decentralisatieopgaven. Met de huidige manier van samenwerking in de regio Drechtsteden kunnen deze ontwikkelingen het hoofd worden geboden en wordt een eventuele discussie over gemeentelijke herindeling voorkomen.

De criteria die de gemeenteraad in 2011 heeft gebruikt om de scenario's tegen elkaar af te wegen, zijn nog steeds van toepassing. Het afwegen van identiteit, afstand tussen bestuur en burgers, adequate omgang met gemeenschapsgeld, kwaliteit van de dienstverlening en invloed bestuurlijke drukte zijn criteria die bij ieder voorstel voor transitie de wegingsfactoren vormen. Ze zijn door het college gebruikt bij het nemen van bestuurlijke besluiten over bijvoorbeeld de transitie van de taken en medewerkers bouw- en woningtoezicht en vergunningverlening/APV naar de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.

Ook in de besluitvorming over de projecten uit het Ontwikkelprogramma Drechtsteden worden de criteria toegepast. Dit geldt in de nabije toekomst voor de collegebesluiten die voor 1 januari 2014 worden gevraagd over de voorstellen uit het Ontwikkelprogramma over promotie & acquisitie, de richtlijnen voor het verrekenen van overheadkosten in alle organisaties in de Drechtsteden en het voorstel over regionaal projectmanagement voor alle gemeenten. In een aparte raadsinformatiebrief in januari 2014 informeert het college u hierover.

De Alblasserdamse scenario's in de praktijk

De keuze van de gemeenteraad voor het scenario 'anderhalf' is een tussenvariant van de oorspronkelijke scenario's 1 (Alblasserdam blijft zoals het is) en 2 (Alblasserdam, bestuurlijk zelfstandig met ambtelijke regie). De overige drie scenario's waarin werd gesproken over herindeling hadden niet de voorkeur. De gemeente Alblasserdam wil bestuurlijk zelfstandig blijven en heeft daarbij een aantal kaders meegegeven voor behoud en versterking van de identiteit van Alblasserdam en voor de inrichting van de ambtelijke organisatie.

In scenario 1 is het uitgangspunt om alle taken, zowel bestuurlijk als ambtelijk, binnen de eigen gemeentegrenzen en met lokale capaciteit uit te voeren. Er wordt geen kennis en kunde uitgewisseld met de regio. In scenario 2 is het uitgangspunt dat de ambtelijke lokale organisatie regionaal is georganiseerd. Het gemeentebestuur stuurt op de resultaten en is lokaal zichtbaar en aanspreekbaar. Vanuit de regiegemeente verstrekken de ambtelijke regisseurs de opdrachten.

Voor verheldering van de twee scenario's werken we hieronder enkele voorbeelden uit voor scenario 1 en scenario 2. Voorbeelden van scenario 2 zijn in Nederland duidelijk terug te zien in de deelgemeente Overschie en de gemeente Ten Boer. Typering van deze organisaties zijn dat er zeer klein lokaal ambtelijk apparaat is en dat gemeentelijke taken zoveel als mogelijk zijn weggezet bij andere organisaties, dat kan een andere gemeente zijn of een uitvoeringsorganisatie. Zo wordt bij de gemeente Ten Boer het overgrote deel van de

gemeentelijke taken uitgevoerd door de gemeente Groningen. Deze samenwerking leidt ertoe dat de ambtelijke organisatie enkel nog bestaat uit de griffier en een unit Bestuursondersteuning. De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van deze unit. In totaal zijn er zo'n 15 mensen in lokale dienst van Ten Boer. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast blijven een aantal identiteitgebonden taken, zoals voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis. De gemeente heeft zo'n 7.500 inwoners en tien kleinere kernen. Er wordt sinds 2006 nauw met de gemeente Groningen samengewerkt.

Ook de deelgemeente Overschie is zeer compact met zo'n 10 FTE aan medewerkers. De ambtelijke organisatie ondersteunt de deelraad en het dagelijks bestuur bij het ontwikkelen en uitvoeren van het deelgemeentebeleid. De ambtelijke organisatie van Overschie is opgebouwd uit de sectoren Beleid en Projecten voor primaire processen en er is een bureau gemeentesecretaris voor de secundaire processen. De deelgemeente is een inkooporganisatie van overheidsproducten die worden ingekocht bij specialistische bedrijven, gemeentelijke diensten en maatschappelijke instellingen. Ook veel bedrijfsvoeringzaken zoals ICT en juridische zaken worden elders ingekocht. De deelgemeente Overschie heeft ongeveer 16.000 inwoners, verdeeld over zes wijken.

Ter vergelijking: de Alblasserdamse gemeente telt 19.700 inwoners. De gemeentelijke organisatie heeft 106 FTE per september 2013.

De gemeenteraad vroeg in 2011 om de professionalisering van de ambtelijke organisatie verder door te zetten, de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie te verkleinen en de kwaliteit te versterken. Waar nodig kan dit leiden tot intensievere regionale samenwerking en/of aanpassing van de ambtelijke organisatie. Op dit laatste punt is op meerdere momenten expliciet uitgesproken dat de gemeenteraad met een positieve blik naar regionale verbanden kijkt.

Organisatieontwikkeling Alblasserdam

In de bestuursopdracht d.d. 5 november 2011 van het college aan de gemeentesecretaris zijn voor de ambtelijke organisatie de specifieke kaders benoemd voor de inrichting van de ambtelijke organisatie, direct voortvloeiend uit het toen recent genomen raadsbesluit over de bestuurlijke toekomst. Het gaat hierbij om:

- Per taak/vraagstuk of cluster van taken bepalen van het optimale schaalniveau;
- Juiste mix van efficiency, kwaliteit, nabijheid en lokale kennis;
- Behoud van bestuurlijke regie op de lokale beleidsbepaling.

Het is juist als wordt geconstateerd dat de ambtelijke organisatie volop in beweging en in transitie is richting een 'netwerkorganisatie'. Via de reguliere planning&control producten zoals de 2^e Burap wordt de gemeenteraad steeds geïnformeerd over de voortgang van de organisatieontwikkeling. Een aparte evaluatie op de vier sporen van organisatieontwikkeling richting netwerkorganisatie vindt op dit moment plaats. Deze maakt onderdeel van de evaluatie en afronding van het collegeprogramma en wordt begin 2014 aan de gemeenteraad aangeboden.

Op- en afschalen

Door het college van Alblasserdam wordt aangekoerst op het versterken van interactief bestuur en het breder benutten van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Het gaat om een balans waarbij de overheid een vangnet biedt aan de kwetsbaren en verder ruimte, richting en vertrouwen geeft aan de samenleving. Dit is ook terug te lezen in het collegeprogramma. Het doel is om ieder vraagstuk op de best passende schaal op te lossen met de juiste mix van efficiency, kwaliteit, nabijheid en lokale kennis. Dit betekent dat er bewust en afwisselend wordt opgeschaald en/of afgeschaald binnen de scenario's 1 en 2, zonder dat hierbij bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen.

In de afgelopen periode zijn enkele transitie's uitgevoerd waarbij de kaders van de gemeenteraad als richtsnoer zijn gehanteerd. Aan de hand van enkele voorbeelden wordt ingegaan op de thematiek van op- en afschalen.

De uitvoering van de gladheidbestrijding die sinds vorig jaar lokaal wordt verzorgd is passend binnen scenario 1: de uitvoering is in eigen handen genomen om zo lokaal maatwerk te kunnen leveren.

Een tweede voorbeeld van afschalen is terug te zien bij het opgerichte Leerwerkbedrijf Alblasserdam vanuit het regionale bedrijf Drechtwerk. Ook hier is duidelijk het lokale maatwerk te zien passend bij de schaal en wensen van Alblasserdam.

Per 1 juni 2013 zijn de taken van bouw- en woningtoezicht, vergunningverlening en APV naar de Omgevingsdienst overgeheveld waarmee de kwetsbaarheid vermindert en de professionaliteit groeit. Medewerkers zijn in dienst getreden van de Omgevingsdienst. Dit is een voorbeeld waarbij de taken door een uitvoeringsorganisatie worden uitgevoerd en waarop bestuurlijk en ambtelijke regie wordt gevoerd in de gemeente Alblasserdam. Ook het loket voor burgers en bedrijven is en blijft lokaal georganiseerd. Hiermee is deze beweging meer passend bij opschalen en daarmee scenario 2.

Er worden voorbereidingen getroffen voor de inrichting van een zelfstandige sportstichting per 1 januari 2014 met overgang van het zwembadpersoneel waarbij ook vrijwilligers een belangrijk rol krijgen toebedeeld. Dit is een voorbeeld van lokaal maatwerk die past in Alblasserdam en binnen de bandbreedte van het scenario anderhalf kan worden ingedeeld.

Twee voorbeelden uit het verleden, passend bij het opschalen, hebben betrekking op de vorming van de Sociale Dienst Drechtsteden en overdracht van de brandweer(taken) naar de Veiligheidsregio. De Sociale Dienst Drechtsteden voert al sinds 2006 de overgedragen taken uit in regionaal verband. Hierbij moet worden opgemerkt dat bestuurlijke sturing op een professionele wijze is geborgd, mede dankzij de werkwijze van de regionaal portefeuillehouder. Het personeel van de brandweer is op wettelijke basis per 1 januari 2013 overgedragen aan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Dit vanwege de landelijk voorgeschreven inrichting van de Veiligheidsregio's.

Bestuurlijk opdrachtgeverschap en lokale autonomie

Uitgangspunt voor de inrichting van het ambtelijke organisatienetwerk is de autonomie van de deelnemende gemeenten. Dat betekent concreet dat de verdere ontwikkeling van de ambtelijke organisaties in Alblasserdam en andere gemeenten geen gevolgen hebben voor de bestuurlijke autonomie of regionale en lokale bestuurlijke bevoegdheden. De voorstellen uit het ontwikkelprogramma hebben uitsluitend betrekking op de wijze waarop besturen worden ondersteund. Er vindt geen overdracht van bestuurlijke bevoegdheden plaats. Oftewel: de gemeenten blijven erover gaan, maar het gemeentebestuur wordt met meer kwaliteit tegen lagere kosten ondersteund.

In de hoofdnoot over de samenwerking en toekomst van de Drechtsteden van oktober 2013 staat, misschien wel voor het eerst, uitdrukkelijk verwoord waarom en hoe de Drechtsteden met elkaar samenwerken met de lokale bestuurlijke autonomie als uitgangspunt. De Drechtsteden zijn van mening dat "op basis van de nieuwe ontwikkelingen in ons netwerk de juiste bestuurs- en daadkracht moet worden getoond om goed gesteld te staan voor de ontwikkelingen nu en in de toekomst. Als congruent samenwerkingsverband wordt gemeentete overstijgend beleid in gezamenlijkheid en met inachtneming van relaties en verbindingen met aanpalend lokaal, regionaal en bovenregionaal beleid ontwikkeld en uitgevoerd. Als bestendig en goed functionerend samenwerkingsverband waken we over de democratische legitimatie en het principe van verlengd lokaal bestuur, maar tegelijkertijd pionieren we ook om effectief en efficiënt en met heldere governancelijnen onze inhoudelijke opgaven voor onze 268.000 inwoners en onze ondernemers te realiseren. Al met al: de kracht en basis van onze samenwerking is: lokaal gedragen en lokaal gestimuleerd, samen stad aan het water, effectief

en inventief op inhoud en op bestuur". Kortom, de Drechtsteden kunnen niet zonder Alblasserdam en Alblasserdam kan niet zonder de Drechtsteden.

Alblasserdam in het organisatienetwerk Drechtsteden

Al bij de evaluatie van het proeftuinjaar 2012 is geconcludeerd dat intensieve(re) ambtelijke samenwerking leidt tot kwalitatief betere ondersteuning van de zes gemeentebesturen en het regionale Drechtstedenbestuur. Dit geldt zowel in kwaliteit (vergroten van het strategisch, inhoudelijk vermogen) als in efficiency-opbrengsten van de samenwerking.

Ook werd eind 2012 al geconstateerd dat werken over de organisatie- of afdelingsgrenzen heen belangrijker is dan de structuur. Er wordt projectmatig gewerkt en dat is op vele plekken in een van de ambtelijke organisaties in de Drechtsteden mogelijk. De cultuur om samen te werken is aanzienlijk gegroeid. Die conclusies zijn met u gedeeld in de BIO van 12 maart 2013. Inmiddels, bijna een jaar verder dan het proeftuinjaar 2012, kan het college niet anders dan deze conclusies onderschrijven.

Alblasserdam heeft een stevige positie in het netwerk Drechtsteden. Niet alleen door de vertegenwoordiging in het Drechtstedenbestuur of afzonderlijke portefeuillehouders die actief zijn in de verschillende portefeuillehoudersoverleggen in de Drechtsteden of de Alblasserdamse leden in de Drechtstraad. Juist ook door een gedreven en actieve gemeentesecretaris en afdelingshoofden die de belangen van Alblasserdam én het organisatienetwerk behartigen en aan elkaar weten te verbinden. En juist ook door al die medewerkers die voor kortere of langere tijd in Alblasserdam werkzaam zijn en actief zijn op hun vakgebied in de regio. Met als doel de belangen van Alblasserdam te behartigen én de regio te helpen om verder te ontwikkelen volgens de doelstellingen van het regionaal meerjarenprogramma dat door de Drechtstraad is vastgesteld.

Het gemeentebestuur is er trots op dat er in hoge mate regionaal wordt samengewerkt en uitgewisseld op ambtelijk niveau. Zonder die ambtelijke uitwisseling waren voorstellen en adviezen over bijvoorbeeld de vormgeving en totstandkoming van de Sportstichting, de structuurvisie en het traject Pilot Kinderdijk niet op deze manier op de bestuurlijke tafel beland en uiteindelijk tot stand gekomen.

Ook in de regio staat Alblasserdam bekend als een goed voorbeeld van hoe in optima forma in en met de lokale samenleving wordt samengewerkt. Dit is de (unieke) eigen kwaliteit en kracht van Alblasserdam. Medewerkers uit de regio én onze eigen medewerkers doen in Alblasserdam waardevolle ervaring op die zij elders in het netwerk kunnen toepassen. Voorbeelden hiervan zijn er volop. Vanuit de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling worden meerdere medewerkers ingeleend en uitgeleend.

Medewerkers uit Alblasserdam gaan uitdagende klussen aan in de Drechtsteden omdat zij specifieke expertise en kwaliteiten bezitten. Zij nemen deel aan de Netwerk MT's op fysiek, economisch, sociaal terrein en op het gebied van dienstverlening. Dit neemt werk uit handen van een relatief kleine gemeente als Alblasserdam waar het toch vaak gaat om beperkte ambtelijke capaciteit, omdat er gezamenlijk gewerkt kan worden of een van de gemeenten de 'werkvoorbereider' is voor de andere gemeenten.

Landelijke ontwikkelingen en doelstellingen die vanuit het kabinet op het bordje van de gemeenten worden gelegd, kunnen op deze manier op een kwalitatief hoogwaardige manier worden gevolgd en gerealiseerd. En wordt de vertaling naar de lokale gemeente gemaakt. Daarnaast nemen medewerkers van Alblasserdam het voortouw in de ontwikkeling van beleid, bijvoorbeeld op het gebied van laaggeletterdheid, voorbereiding van de participatiewet en leer-arbeidsplaatsen. Maar bovenal leren de Alblasserdamse medewerkers en hun collega's in de andere gemeenten van elkaar in een collegiale uitwisseling. Dat maakt het werk extra boeiend en is ook persoonlijke groei van gewenste competenties te zien.

Alblasserdam wil een goede werkgever zijn voor de medewerkers. Daaronder wordt onder meer verstaan dat mobiliteit en flexibiliteit ten gunste van de (persoonlijke) ontwikkeling van medewerkers en hun duurzame inzetbaarheid hoog in het vaandel staan. Bovenstaande ontwikkelingen en koers versterken de positie van Alblasserdam als een aantrekkelijke gemeente om te werken.

Taken en bevoegdheden

Het college is van mening dat op een heel natuurlijke manier wordt gewerkt op een kwalitatief hoogwaardige manier ten behoeve van de zes colleges en het regionale netwerkbestuur. Het college heeft niet voor niets aangegeven dat de hoofdnotitie over de Toekomst van de Drechtsteden die in oktober 2013 door de Drechttraad is vastgesteld een goede basis vormt voor de verdere ontwikkeling van de Drechtsteden. De opzet van de hoofdnotitie zoals besproken in de gemeenteraad kan een bijdrage leveren aan het versterken van de effectiviteit van de Drechtsteden en de inhoudelijke lokale en regionale agenda, juist zonder dat dit de lokale bevoegdheden uitholt. De visie op de samenwerking en toekomst Drechtsteden worden door Alblasserdam daarom als richtinggevend onderschreven. En ten slotte zijn het immers de gemeenteraden die besluiten nemen over het al dan niet overbrengen en/of terughalen van bevoegdheden aan de regio.

Ten slotte

Er is geen sprake van een eindbeeld van de ambtelijke netwerkorganisatie noch van het organisatienetwerk van de Drechtsteden. Een goed werkende organisatie past zich immers constant in nauwe samenwerking met de gemeenschap. Er zijn meerdere bewegingen in gang gezet, zowel in de Drechtsteden als op lokaal niveau, en het is van belang om deze steeds te spiegelen aan de ontwikkelingen en aan de gestelde kaders en integraal op te pakken. Bovendien maakt de ambtelijke organisatie van Alblasserdam al langere tijd deel uit van meerdere netwerken zoals Zuid-Holland Zuid en Drechtsteden.

De Drechtsteden zijn sinds de start van de samenwerking halverwege de jaren negentig op zoek geweest naar een formule waarbij draagvlak en daadkracht hand in hand gaan. Dit betekende ook dat regelmatig moest worden gezocht naar creatieve oplossingen die pasten bij de doelstellingen van de samenwerkende gemeenten en het regionale bestuur. Daarbij hoort het aangaan van experimenten en het met elkaar opzoeken van grenzen, in goede harmonie. Met de komende discussies over de toekomst van de Drechtsteden, de programmering, netwerkbestuur en netwerkorganisatie wil het college de uitdaging aangaan om in bepaalde maat en vorm constant te blijven vernieuwen en experimenteren. Een nauwe samenwerking met partners in de samenleving en een open bestuursstijl zijn hierbij vanzelfsprekend.

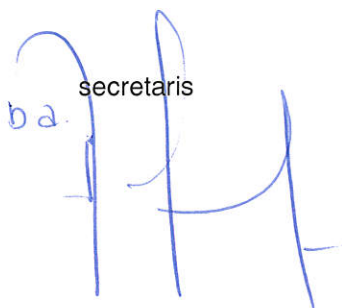
Momenteel wordt in het kader van de afronding van deze collegeperiode een evaluatie uitgevoerd. Een van de sporen daarvan is een evaluatie en analyse van de Alblasserdamse organisatieontwikkeling en het doen van aanbevelingen voor de volgende fase van de organisatieontwikkeling tot en met 2015. De planning is dat het college in februari 2014 de bevindingen van de evaluaties aanbiedt aan de gemeenteraad. De toename van de bestuurskracht en de stijgende lijn in de waardering van burgers in de recent gehouden monitor Communicatie en Bestuur geven aan dat de gemeente op de goede weg is. Hieruit blijkt een gezamenlijk resultaat van een richtinggevend collegeprogramma, een bestuursstijl die werkt, een actieve gemeenteraad en een organisatie die zich mede dankzij de regio heeft ontwikkeld.

Het college is van mening dat er wordt gewerkt en bewogen binnen het scenario 'anderhalf' en dat dit heel weloverwogen en transparant gebeurt. Er wordt steeds gewerkt aan het versterken van interactief bestuur en het beter benutten van en samenwerken met onze burgers, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Met steeds in het voorhoofd het vraagstuk om te zoeken naar de best passende schaal, met de juiste mix van efficiency, kwaliteit, nabijheid en

lokale kennis en zonder dat bestuurlijke bevoegdheden worden overgedragen. Het college is er trots op dat zij in de afgelopen periode hierin het voortouw heeft genomen en daarmee resultaten voor een sterk(er) Alblasserdam heeft bereikt.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

ba. secretaris



burgemeester I.S.

