



Rekenkamercommissie

Aan:

de gemeenteraden van Wassenaar en
Voorschoten

Voorschoten, 10 juli 2015

Onderwerp:

Reactie op Eindevaluatie werkorganisatie en
vervolgonderzoek

Geachte leden van de raad,

Inleiding

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg heeft kennis genomen van de *Rapportage Eindevaluatie ambtelijke integratie April/mei 2015. Rapportage naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie*. Op verzoek van de griffiers van de Raden van Wassenaar en Voorschoten heeft de Rekenkamercommissie in de bijeenkomst van de klankbordgroep ambtelijke integratie, op 17 juni jl., een mondelinge reactie gegeven op dit document. Naar aanleiding van deze reactie en van de discussie in genoemde bijeenkomst van de klankbordgroep, heeft het algemeen bestuur van de werkorganisatie Duivenvoorde, bij monde van burgemeester Staatsen van Voorschoten, de Rekenkamercommissie uitgenodigd mee te denken over een vervolgonderzoek. Dit vervolgonderzoek kijkt terug op de ontwikkeling van de werkorganisatie Duivenvoorde, analyseert waar de werkorganisatie nu staat en kijkt vooral ook vooruit naar toekomstige ontwikkelingen, visie en ambities van de beide gemeenten en de wijze waarop en het tempo waarin de werkorganisatie moet veranderen om hieraan tegemoet te kunnen komen.

Deze notitie bestaat uit twee delen: het eerste deel is een samenvatting van de belangrijkste opmerkingen van de Rekenkamercommissie ten aanzien van de *Eindevaluatie ambtelijke integratie*, zoals grotendeels verwoord in de bijdrage aan de bijeenkomst van de klankbordgroep ambtelijke integratie op 17 juni jl.¹; het tweede deel bevat aanbevelingen voor inhoud, opzet en uitvoering van het hierboven genoemde vervolgonderzoek.

Opmerkingen bij de Eindevaluatie ambtelijke integratie

De Rekenkamercommissie heeft bij brief van 24 juni 2013 de beide raden vijf aanbevelingen gedaan voor de monitoring en evaluatie van de ambtelijke integratie. Deze aanbevelingen zijn door beide Raden onverkort overgenomen, maar voor wat betreft een evaluatie van de ambtelijke integratie geeft de voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* hieraan naar het oordeel van de Rekenkamercommissie geen uitvoering.

Op 8 januari 2014 is met een informatiebrief van de werkorganisatie Duivenvoorde een uitgangspuntennotitie aangeboden aan de Raden. In deze uitgangspuntennotitie staan de doelstellingen, organisatieprincipes en kernwaarden voor het inrichten van de werkorganisatie Duivenvoorde verwoord. De werkorganisatie heeft daarna periodiek verslag gedaan van een aantal

¹ Een uitgebreidere toelichting, waarin per aanbeveling van de Rekenkamercommissie van 24 juni 2013 wordt aangegeven hoe dit in de *Eindevaluatie ambtelijke integratie* is verwerkt, is opgenomen in de bijlage.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg

indicatoren, en daarmee een beeld gegeven van de ontwikkeling van de organisatie. De voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* bevat een analyse op basis van dezelfde indicatoren, en kan dan ook het best gezien worden als een laatste bestuursrapportage van de monitoring van de ontwikkeling van de werkorganisatie. Maar doordat in de *Eindevaluatie* het behalen van de meeste van de doelen uit de uitgangspuntennotitie niet wordt geanalyseerd/gemeten, kan het document niet worden beschouwd als een eindevaluatie.

Interviews met de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden naar de interne serviceverlening lijken niet te hebben plaatsgevonden. Evenmin is een kort organisatieonderzoek gehouden, gericht op de organisatiestructuur en op onder meer op de meerhoofdige concernleiding. Tot slot is ook een analyse van de bestuurskracht, die noodzakelijk is om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen, nog niet uitgevoerd. Een solide basis voor het kunnen evalueren van de specifieke doelen van de ambtelijke integratie ontbreekt hierdoor.

De Rekenkamercommissie beveelt op basis van het bovenstaande aan om alsnog een evaluatie uit te voeren en dit in de context te plaatsen van een onderzoek naar de toekomst van de werkorganisatie, en is graag bereid mee te denken over inhoud, opzet en uitvoering van zo'n vervolgonderzoek.

Hieronder is een eerste aanzet gegeven.

Inhoud, opzet en uitvoering van een vervolgonderzoek

De Rekenkamercommissie stelt een vervolgonderzoek voor dat in evaluerende zin terugkijkt op de ambtelijke integratie, in de context van andere ontwikkelingen sinds de start van de werkorganisatie, en tegelijk vooruitkijkt naar de ambities van de gemeenten Wassenaar en Voorschoten, de ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen en de hiervoor benodigde middelen, mensen en organisatie van de gemeentebesturen en de gezamenlijke werkorganisatie. De gedachte bij het uitvoeren van de evaluatieve component in dit vervolgonderzoek is dat enerzijds recht wordt gedaan aan het besluit om te onderzoeken of de doelstellingen die aan het oprichten van de werkorganisatie ten grondslag liggen zijn behaald, maar dat anderzijds een dergelijk onderzoek bouwstenen kan opleveren voor het voorbereiden van de werkorganisatie - en de regie daarop door de beide gemeenten - op haar toekomstige taak. Dergelijke bouwstenen kunnen bijvoorbeeld zijn: het (gebleken) verandervermogen van de werkorganisatie, de behoefte aan capaciteit en kwaliteit op specifieke functies en het huidige verschil in verwachtingen tussen afnemers van de werkorganisatie en de werkorganisatie zelf. Het zicht op zulke elementen - dat nog onvoldoende blijkt uit de *Eindevaluatie ambtelijke integratie* - helpt om de uitgangspositie van de werkorganisatie en de mogelijkheden van deze organisatie om zich te kunnen ontwikkelen nader te bepalen, en deze te plaatsen naast de ambities van de beide gemeenten en verwachte ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen.

Een vervolgonderzoek zou er volgens de Rekenkamercommissie als volgt uit kunnen zien:

Inhoud van het onderzoek

1. Terugkijken: waar komen we vandaan en waar staan we nu?

In dit eerste deel wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van beide gemeenten en hun beider werkorganisatie sinds de start van de ambtelijke integratie: zijn - volgens alle stakeholders: colleges, raden, management van de werkorganisatie, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties - de beoogde doelen bereikt, hoe tevreden is men met de prestaties van de gemeentebesturen en de werkorganisatie, wat stond/staat het bereiken van doelen in de weg?

II. Ontwikkelingen, visie en ambities: wat komt er op ons af, waar willen we naartoe en in welk samenspel van de verschillende stakeholders willen we dat realiseren?

Dit onderdeel presenteert:

- een samenvatting van wat bekend is over trends en ontwikkelingen waarmee de gemeenten de komende jaren zullen worden geconfronteerd (*Welke ontwikkelingen zien we de komende vijf á tien jaar als kansen en bedreigingen voor de bestuurlijke organisatie en de democratische controle hierop, voor de werkorganisatie en ten aanzien van de betrokkenheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?*);
- een samenvatting van de visies en ambities van Wassenaar en Voorschoten - voor zover actueel - voor de eigen gemeente (waar naartoe?);
- het beeld van beide gemeenten over wie (raad, college, werkorganisatie, burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen) op welke wijze deze ambities in de geschetste context zouden moeten realiseren en in welke voorgenomen constellatie.

III. Vooruitkijken: wat moeten we doen om in de geschetste context onze ambities te verwezenlijken?

In dit laatste onderdeel wordt geschetst wat het verschil is tussen waar de beide gemeenten en hun gezamenlijke werkorganisatie nu staan en waar zij op middellange en langere termijn willen staan, welke stappen daarvoor benodigd zijn en welke belemmeringen en/of risico's zijn geïdentificeerd ten aanzien van het bereiken van de gewenste situatie (rekening houden met zowel exogene als endogene factoren).

Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek zou in een aantal onderscheiden onderzoeksstappen kunnen worden uitgevoerd. Te denken valt aan een volgende opzet:

1. *Vorbereiden van het onderzoek* - er wordt een onderzoekscommissie ingesteld (dit kan ook een extern bureau zijn) die het onderzoek faciliteert (stappen 2. en 4.) en deels zelf uitvoert (stappen 3. en 5.). Deze onderzoekscommissie start met het verzamelen, ordenen en presenteren van beschikbare informatie: recente evaluaties, actuele visienota's, recente benchmarkgegevens, literatuur betreffende trends en ontwikkelingen, etc. Deze informatie vormt input voor de volgende stappen.
2. *Zelfevaluatie van de gemeenten* - aan de hand van vragen en aandachtspunten die door de onderzoekers zijn geformuleerd, maken de gemeenten een zelfstudie, waarin ze zichzelf de maat nemen over de diverse beleidsterreinen en de rollen van gemeentelijk bestuur. De zelfstudie wordt ambtelijk voorbereid (ondersteund door de onderzoekscommissie) en vervolgens besproken in een workshop met deelname van (een delegatie uit) de gemeenteraad, het college en het managementteam van de werkorganisatie. De zelfstudie benoemt per beleidsterrein enkele sterke punten en enkele verbeterpunten.
3. *Extern onderzoek* - door een (digitale) enquête onder inwoners, bedrijven en instellingen in de beide gemeenten, en door een aantal rondetafelgesprekken gevoerd met personen uit de lokale samenleving (burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijfsleven) en vertegenwoordigers van bestuurlijke partners wordt een beeld 'van buiten naar binnen' samengesteld ten aanzien van de diverse beleidsterreinen en rollen van gemeentelijk bestuur.

4. *Externe visitatie* - door een externe visitatiecommissie worden de beide gemeenten bezocht om, mede op basis van de resultaten van de zelfevaluatie en de externe evaluatie, een expert opinion te geven van het vermogen van de afzonderlijke gemeenten en hun gezamenlijke werkorganisatie om de ambities op middellange en langere termijn te verwezenlijken, rekening houdend met de geïdentificeerde trends en ontwikkelingen.
5. *Rapportage* - op basis van de zelfevaluatie, de externe evaluatie en de externe visitatie wordt een rapportage opgesteld met conclusies en aanbevelingen.

Uitvoering van het onderzoek

Voor een goede uitvoering van het onderzoek en het verkrijgen van robuuste én gedragen resultaten is het goed vooraf alle belanghebbenden in beeld te hebben en de taken en rollen op een heldere, evenwichtige en integere wijze te verdelen. Daarbij moet worden voorkomen dat bij de evaluatieve delen het beeld kan ontstaan dat betrokkenen hun eigen handelen (of de afwezigheid daarvan) beoordelen. Ook is het goed dat extern onderzoek en een externe visitatie geheel vrij en open kunnen plaatsvinden, niet gehinderd door kaders of aanwezigheid van functionarissen die dit zouden kunnen belemmeren. De Rekenkamercommissie wees er in haar advies van juni 2013 al op dat de onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van het onderzoek worden bevorderd indien de Onderzoekscommissie onder leiding van een onafhankelijk voorzitter staat.

De Rekenkamercommissie is beschikbaar om verder mee te denken over een zo optimaal mogelijke uitvoering van het onderzoek.

Tot slot

De colleges van burgemeester en wethouders van Wassenaar en Voorschoten hebben deze brief in afschrift ontvangen.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is written in a cursive style and is positioned above the name of the signatory.

Peter van den Berg, voorzitter

Bijlage

De Rekenkamercommissie heeft bij brief van 24 juni 2013 de beide raden vijf aanbevelingen gedaan voor de monitoring en evaluatie van de ambtelijke integratie. Deze aanbevelingen zijn door beide raden onverkort overgenomen. Per aanbeveling wordt ingegaan op de wijze waarop deze is verwerkt in de *Eindevaluatie ambtelijke integratie*:

1. *Verzoek de colleges van burgemeester en wethouders op korte termijn om een notitie waarin de uitgangssituatie en ambities van de werkorganisatie bij de start concreet staan omschreven. Zo'n notitie biedt een heldere basis voor evaluatie op een later moment.*

Op 8 januari 2014 is met een informatiebrief van de Werkorganisatie Duivenvoorde een uitgangspuntennotitie aangeboden aan de raden. In deze uitgangspuntennotitie staan de doelen van de doelstellingen en organisatieprincipes en kernwaarden voor het inrichten van de werkorganisatie Duivenvoorde verwoord. Hierin staat onder andere het volgende:

“Overkoepelend doel: bouwen van een duurzame organisatie die de opgaven van de toekomst aankan en de autonomie van de beide gemeente waarborgt, in termen van identiteit als eigen beleid.

Concreter: de werkorganisatie is ingericht en gebouwd om:

- *tegemoet te komen aan de hogere eisen van de dienstverlening (tegen een aanvaardbaar kostenniveau);*
- *de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie te verminderen (door doorvoeren van specialisaties);*
- *continuïteit van het werk te verbeteren en waar mogelijk de efficiëntie van werken te verhogen.*

Bijkomende doelen:

- *toenemende deskundigheid van medewerkers en betere toerusting van medewerkers om hun rol te vervullen;*
- *de nieuwe organisatie bedient burgers, bedrijven en maatschappelijke partners beter dan beide voormalige organisaties”.*

In de *Eindevaluatie ambtelijke integratie* wordt het behalen van een aantal van deze doelen niet gemeten:

- *"tegemoetkomen aan hogere eisen aan dienstverlening" – de *Eindevaluatie* meet wel de snelheid van wat men aanbiedt en afdoet, maar vermeldt nergens iets over of klanten tevreden zijn over de geleverde dienst, noch of de klant wellicht andere diensten wil, of diensten op een andere wijze wil;*
- *"verhogen van efficiëntie van werken" - vóór efficiëntie (doelmatigheid) kan worden gemeten moet worden vastgesteld of de geleverde prestaties (diensten, werken) effectief (doeltreffend) zijn. Dit betekent dat eerst moet worden vastgesteld of wat de werkorganisatie levert ook 'goed' is, en in termen van de uitgangspuntennotitie zelfs 'sterker' en 'beter' in vergelijking met de startsituatie. Als dit zo is kan worden vastgesteld of de prestaties ook worden geleverd tegen dezelfde of lagere kosten ('goedkoper'). Maar omdat nergens in de *Eindevaluatie* wordt aangegeven of de werkorganisatie doeltreffend is, haar voorgenomen doelen van beter en sterker heeft bereikt en in welke mate, kan niet worden gesteld of dit efficiënter gebeurt. Minder kosten alleen is onvoldoende om vast te stellen dat het werken efficiënter gaat - als de prestaties naar rato zijn afgenomen (minder of minder goede dienstverlening) is het alleen minder, niet efficiënter.*

- ook "toenemende deskundigheid" en "beter bedienen van burgers, bedrijven en maatschappelijke partners" wordt nergens gekwantificeerd of op een andere wijze gemeten, noch wordt aangegeven welke ambities er zijn om dit op afzienbare termijn te gaan meten.
 - De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* de in de uitgangspuntennotitie van januari 2014 gepresenteerde concrete basis voor een evaluatie van de ambtelijke integratie niet is gebruikt, en dat het document derhalve ook niet kan worden beschouwd als een eindevaluatie.
2. *Geef de monitoring gedurende de komende twee jaar vorm door de colleges van burgemeester en wethouders te verzoeken in de reguliere halfjaarlijkse bestuursrapportage een beperkt aantal indicatoren op te nemen die een eerste beeld geven van de groei naar de "sterkere, betere en goedkopere" organisatie. Deze indicatoren geven (kwantitatieve) informatie over de ontwikkeling van de organisatie en de dienstverlening naar burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven.*
 - De werkorganisatie heeft inderdaad periodiek verslag gedaan van een aantal indicatoren, en daarmee een beeld gegeven van de ontwikkeling van de organisatie. De voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* bevat een analyse op basis van dezelfde indicatoren, en kan dan ook het best gezien worden als een laatste bestuursrapportage van de monitoring van de ontwikkeling van de werkorganisatie.
 3. *Monitor de kwaliteit van de interne serviceverlening naar de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden door middel van interviews met een steekproef van college- en raadsleden, zowel eind 2013 als eind 2014.*
 - De toegezegde interviews met raadsleden hebben niet plaatsgevonden. In de brief van 9 februari 2015 heeft de Rekenkamercommissie de Raden hier nog op gewezen. Een beknopt vragenlijstje, dat laat in het proces is verstuurd en slechts door een gering percentage van de respondenten is beantwoord, lijkt de Rekenkamercommissie geen serieuze invulling van wat is aanbevolen en afgesproken. De colleges zouden ook worden geïnterviewd. Hoewel in de vergaderingen van de klankbordgroep de beide burgemeesters de nodige kritiek uitten over de werkorganisatie en de nodige wensen tot verbetering leken te hebben, blijkt nergens in de voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* of en hoe deze inbreng is meegenomen.
 4. *Verzoek de colleges van burgemeester en wethouders te kunnen beschikken over een kort organisatieonderzoek (inclusief bevindingen uit een compact medewerkers onderzoek), indien al eind 2013/begin 2014 in de raden wordt gesproken over de aansturing van de Werkorganisatie.*
 - Aanbeveling 4 richt zich op de organisatiestructuur, onder meer op de meerhoofdige concernleiding naar aanleiding van kritische vragen in de Raden in 2013, die nog niet verstomd lijken (en bijvoorbeeld in de klankbordgroep van 17 juni jl. weer werden gesteld naar aanleiding van de vacature voor een gemeentesecretaris in Wassenaar). Hieraan wordt in de *Eindevaluatie ambtelijke integratie* slechts een beknopte alinea gewijd (pagina 4/5) en ook deze passage heeft niet het karakter van serieuze evaluatie: geconcludeerd wordt dat de gekozen inrichting waarin beide gemeenten een eigen gemeentesecretaris hebben die gelijktijdig directeur is van de werkorganisatie 'goed' werkt, zonder dat duidelijk is wat 'goed' is. Ook wordt niet aangegeven of in dit geval ook de efficiëntie van werken is behaald, noch

of de menging van de rollen *gemeentesecretaris* en *directeur van de werkorganisatie* in alle gevallen 'goed' werkt. Het aanbevolen organisatieonderzoek is zelfs helemaal niet uitgevoerd.

5. *Doe de echte evaluatie van de ambtelijke integratie als de organisatie zich twee jaar heeft kunnen bewijzen, dus begin 2015. Doe dat in de bredere context van een analyse van de bestuurskracht die noodzakelijk is om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Ga dan uit van de bestuurlijke omgeving en toekomstverwachtingen van begin 2015 (vooral de stand van de decentralisaties). Bepaal - gegeven de onzekerheid over de bestuurlijke omgeving - de precieze vraagstelling van dit onderzoek pas eind 2014.*
- De Rekenkamercommissie is van mening dat de voorliggende *Eindevaluatie ambtelijke integratie* niet beschouwd kan worden als een eindevaluatie in de zin zoals bedoeld in aanbeveling 5: het betreft geen evaluatie, maar kan het best gelezen worden als een laatste monitorrapportage. De Rekenkamercommissie beveelt daarom aan om alsnog een echte evaluatie uit te voeren, conform aanbeveling 5: *in de bredere context van een analyse van de bestuurskracht die noodzakelijk is om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen en uitgaande van de bestuurlijke omgeving en toekomstverwachtingen van 2016 en verder (vooral de stand van de decentralisaties).*