



Rekenkamercommissie

Aan:
De raden van de gemeente Wassenaar en
Voorschoten

Voorschoten, 24 juni 2013

Betreft: Monitoring en evaluatie ambtelijke integratie Wassenaar-Voorschoten

Geachte leden van de raad,

1. Inleiding

Op 1 januari 2013 zijn alle medewerkers van de gemeenten Voorschoten en Wassenaar in dienst getreden van de Werkorganisatie Duivenvoorde. In het Onderzoeksplan 2013-2014 van de Rekenkamercommissie, dat na overleg met de raden is opgesteld, is vastgelegd dat de Rekenkamercommissie de raden zal helpen bij het monitoren en evalueren van de ambtelijke integratie zoals deze inmiddels via de Werkorganisatie Duivenvoorde vorm heeft gekregen.

2. Samenvatting

Samengevat beveelt de Rekenkamercommissie aan om deze monitoring en evaluatie als volgt stapsgewijs vorm te geven:

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.
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.
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.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest

4. Verzoek de colleges van burgemeester en wethouders te kunnen beschikken over een kort organisatieonderzoek (inclusief bevindingen uit een compact medewerkersonderzoek), indien al eind 2013/begin 2014 in de raden wordt gesproken over de aansturing van de Werkorganisatie.
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 - als orgaan op afstand en zonder directe beleidsverantwoordelijkheid - is desgevraagd bereid de regie en eindverantwoordelijkheid voor dit proces op zich te nemen. Ondersteuning door een klankbordgroep met een onafhankelijke voorzitter is wenselijk.

In onderstaande paragrafen worden bovenstaande aanbevelingen verder onderbouwd en uitgewerkt.

3. Uitgangssituatie en ambitie ambtelijke organisatie (aanbeveling 1)

Om de komende jaren de ontwikkeling van de Werkorganisatie goed te kunnen volgen is het allereerst noodzakelijk dat de gemeenteraden geïnformeerd zijn over de uitgangssituatie en ambitie.

De colleges van burgemeester en wethouders kunnen dit inzicht verstrekken door middel van een notitie, waarin zo concreet en meetbaar mogelijk de organisatie en formatie van de Werkorganisatie anno 2013 en de toekomstige ontwikkeling wordt beschreven

In de notitie zou bijvoorbeeld nader inzicht moeten worden geboden in het huidige organogram op hoofdlijnen en in hoe groot de personele capaciteit op de diverse afdelingen thans is. Hebben de afdelingen voldoende omvang om robuust te zijn en zijn ze zodanig ingericht dat er sprake is van checks and balances? Hoe is de aansturing geregeld en zijn de rollen en verantwoordelijkheden helder belegd? Wat zijn de verschillende kosten(-drivers) van de huidige organisatie?

Verder gaat het om toekomstgerichte vragen als: hoe ziet een sterkere, betere en goedkopere organisatie er over twee jaar uit? Welke ontwikkel- en verbeterpunten heeft de organisatie voor de komende twee jaar voor zichzelf gedefinieerd? Waar moet de organisatie begin 2015 staan, in omvang (fte's per terrein), organisatiestructuur en kwaliteit? Op welke aspecten moet de organisatie 'beter' zijn dan nu en op welke aspecten 'sterker'?

Dit expliciet maken in een notitie is goed voor het wederzijds commitment (ambtelijk apparaat, colleges en raden) en maakt duidelijk welke inspanningen en kosten nodig zijn om daar te komen. De raad heeft daarmee een basis om te kunnen besluiten over de inzet van middelen en het ambtelijk apparaat weet waar het aan toe is.

Ook met oog op de monitoring van de ambtelijke integratie (aanbeveling 2) en de analyse van de bestuurskracht in 2015 (aanbeveling 5) is een duidelijke schets van de uitgangssituatie nodig.

4. Monitoren ambtelijke integratie (aanbeveling 2)

In de voorgestelde aanpak is het tevens wenselijk om de voortgang van de ambtelijke integratie te monitoren en informatie te genereren om waar nodig op onderdelen bij te sturen. In het nieuwe Raadsprogramma voor 2013-2014 van Wassenaar van 28 januari 2013 is bijvoorbeeld opgenomen dat de Wassenaarse coalitiepartijen zich eind 2013 willen buigen over de aansturing van de Werkorganisatie Duivenvoorde. Ook is in dit Raadsprogramma vastgelegd dat de gemeenteraad per kwartaal de ontwikkeling van de Werkorganisatie wil kunnen volgen.

Of de ontwikkeling naar de krachtiger en meer robuuste organisatie op schema ligt laat zich moeilijk in eenvoudige kwantitatieve indicatoren vangen. Veel in managementrapportages gebruikte indicatoren, zoals loonsom, servicenormen, of het tarief van de OZB of de rioolheffing, zijn weliswaar interessant, maar weerspiegelen ook zoveel andere ontwikkelingen waardoor de al dan niet voorspoedige vorming van de nieuwe gemeentelijke organisatie er niet aan afgelezen kan worden.

Hoewel kwaliteit zich lastig laat vangen in een paar eenvoudige kengetallen is het nut van het volgen van enkele kwantitatieve indicatoren wél dat een eerste indruk kan worden verkregen of de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie tijdens dit proces op peil blijft. De winkel wordt stevig verbouwd, maar tijdens de verbouwing moet de verkoop wel gewoon doorgaan en het is belangrijk dat in de gaten te houden.

Overzicht wordt alleen verkregen als een beperkt aantal variabelen op enkele beleidsterreinen wordt gevolgd. Ook is het belangrijk dat dit met zo weinig mogelijk extra kosten en rapportages gepaard gaat. Naar ons oordeel zijn voor een dergelijke periodieke monitoring de volgende terreinen het meest relevant:

1. de staat van de organisatie.
2. de dienstverlening naar de burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

ad 1: de staat van de organisatie

De periodieke monitoring sluit aan bij de in aanbeveling 1 genoemde uitgangssituatie en kan zich bijvoorbeeld richten op variabelen als:

- aantallen fte's, loonkosten.
- uitstroom, instroom en doorstroom van personeel. Apart in beeld brengen van zowel de leeftijdsgroep onder de 35 als boven de 35 jaar is interessant. Blijft de organisatie attractief, ook voor jongere medewerkers?
- inhuur van externen, onderscheiden naar dienstverbanden van korter en langer dan één jaar.

ad 2: de dienstverlening naar de burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

Wij geven u in overweging de colleges te verzoeken een keus te maken voor een beperkt aantal (niet veel meer dan in totaal vijf) indicatoren inzake de relatie met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Bijvoorbeeld de indicator voor de algehele baliedienstverlening en één die gaat over het algemene oordeel over de afhandeling van meldingen (zie Nulmeting van augustus 2012). Deze kunnen een eerste indruk geven of

de dienstverlening tijdens het transitieproces op peil blijft en of de groei naar de gewenste sterkere, betere en goedkopere organisatie op het goede spoor zit.

Frequentie periodieke monitoring

De frequentie en vormgeving van de periodieke monitoring is een punt voor nadere keuzes. Het Raadsprogramma Wassenaar noemt een frequentie van eens per kwartaal. Wij kunnen ons voorstellen dat een wat lagere frequentie ook volstaat, bijvoorbeeld twee keer per jaar. Dat biedt ook goede mogelijkheden om de monitoring te integreren in de reguliere bestuurs- en managementrapportages.

5. Monitoren kwaliteit van de interne serviceverlening (aanbeveling 3)

Bij de interne serviceverlening denken wij bijvoorbeeld aan de kwaliteit van de stukken voor de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden in de transitieperiode. Blijven deze op peil en wordt dit stapsgewijs beter? Hoe goed lukt het twee colleges en twee raden te bedienen? Zijn fricties hanteerbaar gemaakt? Is er voldoende bestuurlijke sensitiviteit en wordt er voldoende ingespeeld op wat het politieke besluitvormingsproces vraagt?

Dit type vragen zou beantwoord kunnen worden door interviews te houden met een steekproef van college- en raadsleden. Overweeg deze interviews te laten afnemen door eigen (beleids-)medewerkers, dat bevordert de interne communicatie en feed back en bespaart kosten van externen. Zowel eind 2013 als eind 2014, zodat ook een ontwikkeling in de tijd zichtbaar kan worden.

6. Organisatieonderzoek (aanbeveling 4)

Indien de raden, zoals verzocht in Wassenaar, al eind 2013 of begin 2014 willen spreken over de aansturing van de Werkorganisatie dan lijkt het ons gewenst om een geobjectiveerde basis voor die discussie te hebben. Dat beperkt de kans dat de discussie vooral bestaat uit het wisselen van incidenten en subjectieve beelden die onderling vervolgens betwist worden.

U zou de colleges kunnen verzoeken om vóór de start van die discussie te beschikken over een kort organisatieonderzoek, op te stellen door een niet betrokkene. Middels een serie interviewgesprekken kan langs die weg een geobjectiveerd beeld worden verkregen van het functioneren van de organisatie en van de aansturing.

De voornaamste conclusies uit een intern, binnen de ambtelijke organisatie te verrichten compact medewerkersonderzoek kunnen in deze rapportage worden meegenomen. Zo'n medewerkersonderzoek, zowel eind 2013 als eind 2014, kan een nuttige kanariepietfunctie hebben. Twee keer heeft het voordeel dat de tussentijdse ontwikkeling zichtbaar wordt.

7. Analyse bestuurskracht¹ (aanbeveling 5)

Brede analyse

Het bouwen van één geïntegreerde ambtelijke organisatie is een ingrijpende operatie en het neemt tijd voordat de beoogde doelen zijn gerealiseerd. Daarom is het verstandig om

¹ Bestuurskracht volgens KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten): Het vermogen van een overheidsorgaan om de wettelijke en autonome taken én de ambities die het overheidsorgaan heeft, adequaat uit te voeren in de bestuurlijke en maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan. <http://www.kinggemeenten.nl>

een diepgaander analyse naar de werking en performance van de ambtelijke organisatie niet eerder dan na 2 jaar, dus vanaf begin 2015, te laten plaatsvinden.

Het ligt ook in de rede om deze analyse niet alleen betrekking te laten hebben op de werking en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, maar dit onderzoek te verbreden naar de bestuurskracht van de beide gemeenten in den brede.

Toekomstgericht

Het in beeld brengen van de omgevingsontwikkelingen die in de jaren 2015 en later op de gemeenten afkomen en wat die ontwikkelingen betekenen voor de taken van het bestuur en de ambtelijke organisatie is een logische eerste stap bij de analyse.

De analyse moet géén terugkijkende (ex-post) analyse zijn dat in beeld wil brengen of er in het verleden op goede gronden besloten is tot ambtelijke integratie over te gaan.

Deze toekomstgerichte analyse beoogt een sterkte-zwakke analyse van het ambtelijk en bestuurlijk functioneren van beide gemeenten anno 2014/15 te geven en hoe het beste omgegaan kan worden met de uitdagingen – denk aan de decentralisaties - die in 2015 en later op beide gemeenten afkomen. Een door een extern bureau op te stellen analyse van de bestuurskracht is daarvoor een goed en hulpmiddel. Dit biedt een breed palet aan kwantitatieve en kwalitatieve informatie.

Onafhankelijke analyse

Het is belangrijk dat een dergelijke analyse onafhankelijk en zo objectief en evenwichtig mogelijk de werking en performance van de ambtelijke organisatie en de bestuurskracht in beeld brengt. Voor een goede en zakelijke discussie in de raden is het nodig dat iedere fractie er op kan vertrouwen dat de analyse niet wordt beïnvloed door politieke voorkeuren en de ambtenaren hebben daar ook recht op.

Om de onafhankelijkheid van de analyse te bevorderen is de Rekenkamercommissie desgevraagd bereid de regie/eindverantwoordelijkheid voor de analyse op zich te nemen. De Rekenkamercommissie kan de analyse aanvullend van haar conclusies en aanbevelingen voorzien.

Klankbordgroep met onafhankelijke voorzitter

Begeleiding van het onderzoek door een klankbordgroep waarin raads- en collegeleden en gemeentesecretarissen zijn vertegenwoordigd is wenselijk. Om de zorgvuldigheid van het proces te bevorderen zou het voorzitterschap van deze groep kunnen worden neergelegd bij een onafhankelijke buitenstaander die ervaring en gezag heeft op dit terrein.

8. Tot slot

Vanzelfsprekend gaan we graag met u in gesprek over bovenstaande aanpak. Zowel voor de raden als voor de Werkorganisatie is het van belang dat er vlot duidelijkheid komt over de wijze waarop de monitoring en evaluatie wordt aangepakt. We hopen met bovenstaande aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de raden en aan de voorbereiding van de te nemen beslissingen.

De colleges van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretarissen hebben een afschrift van deze brief ontvangen.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P. van den Berg', with a long horizontal flourish underneath.

Peter van den Berg, voorzitter