

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Onderzoek naar de
ontwikkeling van de
gemeentelijke organisatie**

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Neder-
Betuwe

Referentie

Arnhem, 26 september 2011
Ons kenmerk 1011617-016/hpo/gsma

Inhoud

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 1 |
| 1 Inleiding | 3 |
| 2 Doel, vragen en onderzoeksopzet | 5 |
| 2.1 Doel | 5 |
| 2.2 Onderzoeksvragen | 5 |
| 2.3 Onderzoeksopzet | 6 |
| 2.4 Normenkader | 7 |
| 3 Ontwikkeling van de organisatie | 9 |
| 4 Resultaatgerichtheid | 13 |
| 4.1 Inrichting en structuur | 13 |
| 4.2 Planmatig en projectmatig werken | 15 |
| 4.3 Management en aansturing | 17 |
| 4.4 Cultuur | 18 |
| 4.5 Overige onderwerpen | 18 |
| 4.6 Tussenbalans | 19 |
| 5 Bestuurlijk ambtelijk samenspel | 22 |
| 5.1 Borging van effectief samenspel | 22 |
| 5.2 Rollen en verantwoordelijkheden | 23 |
| 5.3 Tussenbalans | 26 |
| 6 Planning- en controlcyclus | 28 |
| 6.1 Sturing en beheersing | 28 |
| 6.2 Gebruikersgerichtheid | 30 |
| 6.3 Tussenbalans | 31 |
| 7 Klantgerichte dienstverlening | 32 |
| 7.1 Optimale dienstverlening | 32 |
| 7.2 Training vraag- en klantgerichtheid | 35 |
| 7.3 Digitale dienstverlening | 35 |
| 7.4 Tussenbalans | 36 |
| 8 Externe inhuur | 37 |
| 8.1 Ontwikkeling externe inhuur | 37 |
| 8.2 Sturing op externe inhuur | 38 |
| 8.3 Tussenbalans | 38 |
| 9 Conclusies en aanbevelingen | 39 |
| 9.1 Conclusies | 39 |
| 9.2 Aanbevelingen | 41 |

Bijlagen

| | |
|---|--------------------------|
| 1 | Geïnterviewde personen |
| 2 | Geraadpleegde documenten |

Samenvatting

De gemeenteraad van Neder-Betuwe heeft de Rekenkamercommissie (RKC) van deze gemeente in december 2010 verzocht te onderzoeken in hoeverre de in 2005 gestarte reorganisatie de boogde kwaliteitsverbetering teweeg heeft gebracht. De RKC heeft, mede gelet op de tijdsspanne en de veranderende omstandigheden sindsdien, er voor gekozen om te onderzoeken in hoeverre na de reorganisatie en de activiteiten die sindsdien zijn ondernomen, een organisatie is ontstaan waarin sprake is van:

- resultaatgericht werken;
- de beoogde verbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel;
- de beoogde kwaliteitsverbetering van de planning&controlcyclus;
- de beoogde klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening;
- vermindering van de inhuur van externe bureaus en extern personeel.

Bij de keuze van onderwerpen van deze vragen heeft de RKC zich laten leiden door het organisatieonderzoek dat in 2004 is gehouden en door wensen vanuit de gemeenteraad. Uit het genoemde onderzoek bleek destijds dat er veel problemen waren in de organisatie en in de bestuurlijke aansturing van de gemeente. Het onderzoek was mede aanleiding voor de genoemde reorganisatie. De RKC heeft zich voorgenomen om ook toekomstgericht te kijken naar de mogelijke invloed van de kerntakendiscussie en van nieuwe behuizing die in 2012 in Opheusden wordt betrokken.

Het onderzoek is in de vroege zomer van 2011 uitgevoerd. De rapportage is gebaseerd op bestudering van documenten van de gemeente en gesprekken met bestuurders, management en medewerkers van de gemeente.

Het onderzoek laat zien dat er sinds het ontstaan in 2002 van de gemeente Neder-Betuwe verschillende fasen in de organisatie en het functioneren van de organisatie zijn te onderscheiden.

- de fusie tot Neder-Betuwe;
- de eerste jaren na de fusie waarin het niet lukte tot een goed functionerende organisatie te komen;
- de reorganisatie van 2005-2006;
- de eerste drie jaar na de reorganisatie waarin verschillende vernieuwingen werden uitgetoetst maar veelal niet goed afgemaakt; de organisatie leed ondermeer aan een relatief hoog verloop onder leidinggevenden en relatief veel vacatures;
- de periode na 2009 waarin er meer stabiliteit in het management is gekomen en verbeteringen in aansturing en bedrijfsvoering daadwerkelijk zijn ingezet.

De RKC concludeert dat de gemeente anno 2011 nog onvoldoende resultaatgericht opereert. De structuur kent na nog een aantal aanpassingen korte lijnen en voldoende afstemmingsmechanismen. Rond de ondersteuning op het vlak van de niet-financiële bedrijfsvoering is nog sprake van een suboptimale structuur, doordat er (tijdelijk) geen aparte afdeling Middelen meer is. De laatste jaren zijn verdere verbeteringen ingezet, maar de organisatie is nog in ontwikkeling wat betreft planmatig en projectmatig werken en is nog niet *in control* met betrekking tot de financiën met name rond projecten.

Ook de organisatiecultuur is verbeterd, maar elkaar aanspreken op gedrag en elkaar houden aan afspraken is nog steeds een aandachtspunt. De cultuur is nog niet voldoende op afstemming en samenwerking gericht. De huidige huisvestingssituatie is daar mede debet aan.

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel is beter dan ten tijde van het organisatieonderzoek in 2004. De instelling van effectieve portefeuille-overleggen hebben daaraan bijgedragen. Wel bestaat er bij het bestuur nog steeds zorg over de kwaliteit van de ondersteuning door de ambtelijke organisatie. Vanuit de organisatie vindt men bestuursleden te kritisch en te zakelijk in de benadering. De wederzijdse verwachtingen tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie verschillen van elkaar. De ambtelijke top is in beperkte mate een buffer die de vragen vanuit de politiek kanaliseert.

De kwaliteit van de planning & control is nog in ontwikkeling. De informatievoorziening naar management en bestuur moet worden verbreed van uitsluitend financiële informatie naar beleidsinformatie. De kwaliteitscyclus met *plan-do-check-act* moet nog worden gesloten. *Control*-aspecten worden nog onvoldoende tijdig betrokken in beleidsprocessen. Het (financieel) risicomanagement is een aandachtspunt dat invulling kan krijgen door het nadrukkelijk betrekken van *planning & control* bij de activiteiten van de gemeente.

In landelijke onderzoeken scoort de gemeente goed op het vlak van de publieke dienstverlening. De organisatie is klantgericht en de gemeentewinkel functioneert naar behoren. De gemeentelijke website wordt goed gewaardeerd. De RKC heeft geen informatie kunnen verwerven over de waardering van burgers en bedrijven voor de klantgerichtheid bij vergunningverlening en handhaving.

De gemeente is er recent in geslaagd om de externe inhuur en de daarmee gepaard gaande kosten, te beperken.

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was nog geen zicht op de uitkomsten van het kerntakendebat binnen de gemeente. Daarover kan de RKC daarom in dit kader geen uitspraken doen. De RKC heeft kennis van het interne organisatieverbeteringstraject 'Huis op Orde.' Daarvan maken de verhuizing in 2012 naar de nieuwbouw in Opheusden en daarmee de start van het Nieuwe Werken onderdeel uit. De RKC acht de elementen die in dat verbeterings-traject zijn opgenomen noodzakelijk om tot verbetering van het functioneren van de organisatie te komen. Tegelijkertijd wijst zij er op dat het een zeer ambitieus en omvangrijk traject is, dat moet worden uitgevoerd door een relatief zwaar belaste ambtelijke organisatie die nog niet volledig *in control* is en door een relatief zwaar belast management. Het afbreukrisico is groot. Er lijkt geen andere keuze te zijn dan dit traject door te zetten. De RKC pleit voor een goede *monitoring* van het verloop en de resultaten van het traject door het bestuur, zodat eventueel tijdig kan worden ingegrepen.

1 Inleiding

Aanleiding rekenkameronderzoek

De directe aanleiding voor dit rekenkameronderzoek is een verzoek vanuit de gemeenteraad d.d. 1 december 2010. De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie verzocht te onderzoeken in hoeverre een in 2005 gestarte reorganisatie anno 2011 de beoogde kwaliteitsverbetering teweeg heeft gebracht. Deze kwaliteitsverbetering is met name van belang tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen met mogelijk organisatorische consequenties:

- de 'vernieuwbouw' van het gemeentehuis en de implementatie van flexwerken;
- de kerntakendiscussie en de daarmee samenhangende bezuiniging voor 2012 en de jaren daarna.

Achtergrond van de reorganisatie

In 2004 heeft K + V een onderzoek uitgevoerd binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Neder-Betuwe. Het onderzoek richtte zich op het functioneren en presteren van de in 2002 nieuw ontstane gemeente. De gemeente Neder-Betuwe is een samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren. Het rapport maakte duidelijk dat er een aantal serieuze knelpunten was. Het algemene beeld over de organisatie was op onderdelen somber van inhoud en toonzetting.¹ De tien belangrijkste aandachtspunten waren.

| | |
|--|---|
| 1. Management: aansturing en leiderschap. | 'Zeer zorgwekkend beeld' |
| 2. Cultuur van de organisatie. | 'Op het persoonlijke, informele vlak konden en kunnen medewerkers elkaar nog steeds goed vinden ', maar er is een 'onvoldoende resultaatgerichte, klantgerichte en mensgerichte cultuur'. |
| 3. Organisatie- en managementstructuur. | Er zijn meerdere redenen voor een herziening van de huidige structuur. |
| 4. Bestuursstijl: het College als collectief/ individuele portefeuillehouders. | Weinig consistentie, weinig besluitvaardigheid, weinig vertrouwen. |
| 5. Planmatig werken; P&C-cyclus. | Niveau planmatig werken is onvoldoende. |
| 6. Bedrijfsvoering/interne dienstverlening. | 'Weinig klantvriendelijke werkwijze'. |
| 7. P&O-jaarcyclus; personeelsbeoordeling en -ontwikkeling. | P&O instrumentarium beschikbaar, toepassing nog niet uniform. |
| 8. Formatie gemeentebreed. | Ondanks krappe formatie gemeentebreed mogelijkheden voor efficiencywinst. |
| 9. Keuzes ten aanzien van het dienstverleningsconcept. | 'De vraag is of de destijds geformuleerde visie nog actueel is'. |
| 10. Koers organisatie: missie, visie en doelstellingen | 'Gemis aan heldere kaders en prioriteiten' en gebrek aan draagvlak. |

De gesignaleerde problemen en de vele mogelijkheden voor verbetering waren in de toenmalige context van de gemeente niet vreemd. De gemeente was relatief jong; de herindeling was slechts twee jaar daarvoor doorgevoerd.

¹ K + V, Evaluatie gemeentelijke organisatie, Arnhem 2004.

Na het onderzoek is in 2005 de reorganisatie van start gegaan met begeleiding van het voormalige bureau IME-consult. Dit heeft circa twee jaar in beslag genomen. Eén van de resultaten was de invoering het directiemodel als organisatiestructuur per 1 april 2006. Ook werd een nieuw dienstverleningsconcept geïmplementeerd waarin de gemeentewinkel centraal staat. Rond 2007 is het reorganisatietraject afgerond, maar ook daarna heeft de organisatie niet stilgestaan en zijn meerdere wijzigingen doorgevoerd.

Opzet van dit rapport

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraagstelling en opzet van het onderzoek. De deelvragen worden elk in een apart hoofdstuk behandeld. Daaraan voorafgaand geven we in hoofdstuk 3 een beschrijving van de ontwikkeling die de organisatie heeft doorgemaakt sinds de fusie van de drie gemeenten tot de gemeente Neder-Betuwe. In de loop van het onderzoek is namelijk duidelijk geworden dat die ontwikkeling als een rode draad door de beantwoording van vier van de vijf deelvragen heen loopt.

In de daarop volgende hoofdstukken wordt zoveel mogelijk het normenkader gevolgd dat de rekenkamercommissie voorafgaand aan het onderzoek heeft opgesteld. In de loop van het onderzoek is een aantal normen iets bijgesteld. Daarop wordt aan het begin van elk hoofdstuk ingegaan. Elk hoofdstuk eindigt met een antwoord op de deelvraag in relatie tot de betreffende normen.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. M.C. Mussche en dr. H.P. Potman van KplusV.

2 Doel, vragen en onderzoeksopzet

2.1 Doel

Doelstelling

Door de rekenkamercommissie (RKC) is de volgende doelstelling voor het onderzoek geformuleerd:

Doel is om na te gaan in hoeverre de reorganisatie in de gemeente Neder-Betuwe de beoogde kwaliteitsverbetering teweeg heeft gebracht.

Dit doel is door de commissie in tweede instantie gepreciseerd in de zin dat het niet de bedoeling is dat de reorganisatie zelf, als proces, wordt geëvalueerd, of dat de directe effecten van het reorganisatieproces worden geëvalueerd. Het doel is om inzicht te krijgen wat voor een soort organisatie na de reorganisatie is ontstaan en of de beoogde kwaliteitsverbetering is gerealiseerd. Dit mede met het oog op de vraagstukken waar de gemeente zich voor gesteld ziet op het vlak van de nieuwe huisvesting, bezuinigingen en decentralisatie van taken. Het oorspronkelijke doel van het onderzoek naar de effecten van de reorganisatie is dus bijgesteld. Dat wil zeggen dat niet alles wat in dit rapport wordt geconstateerd is te relateren aan de reorganisatie en in een aantal gevallen zelfs niet aan de organisatie c.q. het functioneren van de organisatie – dat zal in de rapportage dan expliciet worden vermeld.

Het onderzoek is nadrukkelijk niet gericht op evaluatie van het functioneren van personen in het verleden of het heden. Het onderzoek richt zich ook niet op beoordeling van het functioneren van de organisatie door externe partijen (burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties).

2.2 Onderzoeksvragen

In de opzet van het onderzoek zijn op basis van het bovenstaande de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

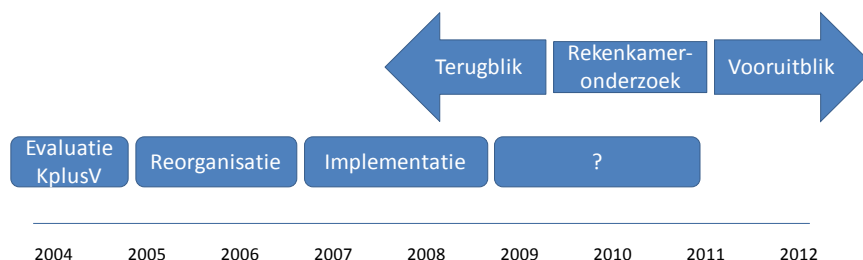
In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van:

1. Een resultaatgerichte organisatiestructuur en -cultuur?
2. De beoogde kwaliteitsverbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel?
3. De beoogde kwaliteitsverbetering van de planning- & controlcyclus?
4. De beoogde klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening?
5. Vermindering van inhuur van externe bureaus en extern personeel?

De vijf onderzoeksvragen vormden het vertrekpunt voor het rekenkameronderzoek. Ze hebben qua formulering in de loop van het onderzoek enige ontwikkeling ondergaan. Daarop wordt in de betreffende hoofdstukken en bij de conclusies ingegaan. De onderzoeksvragen zijn verwerkt in het normenkader dat in bijlage 2 is opgenomen. Het normenkader is vooraf opgesteld en is leidraad geweest bij het onderzoek.

2.3 Onderzoeksopzet

In dit rekenkameronderzoek is zowel teruggeblikt als ook vooruitgekeken (zie figuur 1). De terugblik was wenselijk om scherp beeld te krijgen van waar de organisatie vandaan komt. De door K + V in 2004 uitgevoerde evaluatie vormde daarbij de foto van de toenmalige situatie. Het is uitdrukkelijk niet de intentie van de rekenkamercommissie om een oordeel te vellen over de mate waarin de aanbevelingen uit 2004 zijn opgevolgd. Het onderzoek is een toets in hoeverre na de reorganisatie in de gemeente Neder-Betuwe de beoogde kwaliteits-verbetering is gerealiseerd.



Figuur 1. Rekenkameronderzoek reorganisatie.

De huidige eisen zijn niet los te zien van die voor de nabije toekomst. Elementen die de rekenkamercommissie signaleert zijn de kerntakendiscussie/bezuinigingsopgave en de introductie van 'Het nieuwe werken' in een vernieuwde opzet van het gemeentehuis, met als concreet onderdeel het flexwerken. Daarnaast zijn er ontwikkelingen als de overdracht van taken van het rijk naar de gemeente. De eisen die aan de gemeente worden gesteld nemen toe. Kortom, het is zaak om als gemeente voorbereid te zijn op de toekomst door:

1. een resultaatgerichte organisatiestructuur en -cultuur;
2. adequaat bestuurlijk-ambtelijk samenspel;
3. een goede planning- & controlcyclus;
4. klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening;
5. een formatie en bezetting waardoor de inhuur van externe krachten beperkt kan blijven en toegesneden op specifieke vraagstukken en kwaliteiten.

Voor de onderzoeksopzet betekent het voorgaande dat de onderzoekers zich hebben gericht op verleden, heden en nabije toekomst van de gemeentelijke organisatie. Dit is gedaan door middel van de volgende stappen:

- stap 1: Startbijeenkomsten en vaststellen onderzoeksopzet;
- stap 2: Eerste analyse: documentenstudie van relevant schriftelijk materiaal;
- stap 3: Dossierstudie en interviews binnen de gemeentelijke organisatie;
- stap 4: Analyse eindrapportage (nota van bevindingen);
- stap 5: Technisch wederhoor en afronding eindrapportage.

Stap 1: Startbijeenkomsten en vaststellen onderzoeksopzet

Het onderzoek is gestart met een bijeenkomst met de rekenkamercommissie. Doelen van deze startbijeenkomst waren:

- afstemming 'aanpak en werkwijze':
 - bespreken en vaststellen definitief normenkader;
 - bespreken en vaststellen te verzamelen informatie ten behoeve van stap 2.
- de planning van de interviews;
- de planning van overlegmomenten met de rekenkamercommissie.

Stap 2: Eerste analyse: dossierstudie relevant schriftelijk materiaal

KplusV heeft een lijst met te verzamelen stukken opgesteld en de gemeente heeft het relevante schriftelijk materiaal verzameld. De inhoud van het schriftelijke materiaal is getoetst aan het normenkader en op basis van deze eerste analyse zijn de interviews voorbereid.

Stap 3: Interviews (en nadere dossierstudie)

Op basis van de eerste analyse van de schriftelijke stukken zijn interviews ingepland. Als eerste is gesproken met de gemeentesecretaris. Vervolgens hebben gesprekken plaatsgehad met alle afdelingshoofden.² Om de visie en ervaringen van medewerkers op een goede manier mee te nemen is ervoor gekozen een groeps gesprek met de OR te houden. De OR heeft bevestigd ook in het kader van dit rekenkameronderzoek als vertegenwoordiging van alle medewerkers te kunnen optreden. Op bestuurlijk niveau is tenslotte gesproken met de burgemeester, een wethouder en een oud-wethouder. In bijlage 1 is de lijst met geïnterviewde personen opgenomen.

In het kader van dit onderzoek is niet gesproken met raadsleden, burgers of vertegenwoordigers van bedrijven of maatschappelijke organisaties. Het is dus een intern op de organisatie gericht onderzoek.

Beknopte verslagen van de gesprekken zijn door de onderzoekers ter toetsing voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om te de gespreksverslagen aan te vullen en waar nodig bij te stellen. De inhoud van de verslagen is bouwsteen voor de rapportage die door KplusV is gemaakt. De verslagen maken zelf geen deel uit van de rapportage.

Halverwege de verdiepingslag, na zes van de negen uitgevoerde interviews, hebben de onderzoekers de eerste beelden uit het onderzoek gepresenteerd aan de rekenkamercommissie. In overleg met de rekenkamercommissie is daarop besloten het onderdeel bestuurlijk-ambtelijke samenwerking iets verder uit te diepen door een extra interview met een huidige en een voormalige wethouder.

Stap 4: Analyse en eindrapportage (nota van bevindingen)

Op basis van de analyse van de schriftelijke stukken en de interviews is vervolgens deze nota van bevindingen opgesteld.

Stap 5: Hoor en wederhoor

Het rapport met bevindingen is voorgelegd aan de personen die door KplusV zijn geïnterviewd. Voor zover de ontvangen reacties daartoe aanleiding gaven, is de tekst van hoofdstukken 1 tot en met 8 aangepast.

2.4 Normenkader

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie het volgende normenkader opgesteld. Een deel van de normen is in de loop van het onderzoek enigszins bijgesteld om de reden die in paragraaf 2.1 staat genoemd, namelijk de wijziging van het oorspronkelijke doel

² Met uitzondering van het afdelingshoofd Grondgebied (wegens ziekte langere tijd afwezig).

van het onderzoek. In de betreffende hoofdstukken wordt daarop ingegaan. De vijf aspecten die in onderstaand kader zijn genoemd, zijn gekoppeld aan de vijf onderzoeksvragen.

| Aspect/Vraag | Norm/toetsingscriteria |
|------------------------------------|--|
| 1. Resultaatgerichtheid | <ul style="list-style-type: none"> • Resultaatgerichtheid is te herkennen als leidend principe in de organisatiestructuur (managementkwaliteit, verantwoordelijkheden, werkplannen, functioneringsgesprekken). • Resultaatgerichtheid komt terug in de planning-&controlcyclus en in planmatig en projectmatig werken. • Het ambtelijk management is zich bewust van de voorbeeldrol en toont voorbeeldgedrag. • De cultuur kenmerkt zich door 'afpraak is afspraak' en 'we spreken elkaar op een prettige en effectieve manier aan op gedrag'. Dit komt tot bijvoorbeeld tot uiting in trainingen en in functioneringsgesprekken. |
| 2. Bestuurlijk-ambtelijk samenspel | <ul style="list-style-type: none"> • Het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie is effectief. Het is versterkt aan de hand van op afdelingsplannen gebaseerd contractmanagement. • Er zijn over en weer geen onduidelijkheden over rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden. Dit komt onder meer tot uiting in een duidelijke overlegstructuur (portefeuille-overleggen). |
| 3. Planning- & controlcyclus | <ul style="list-style-type: none"> • De planning-&controlcyclus is zodanig ingericht dat op efficiënte en effectieve wijze sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie kan plaatsvinden. • Het P&C-instrumentarium is gebruikersgericht, dat wil zeggen gericht op informatiebehoefte van betrokkenen (tijdig, volledig, overzichtelijk). |
| 4. Dienstverleningsconcept | <ul style="list-style-type: none"> • Optimale dienstverlening door middel van een klantgerichte organisatie en een optimaal functionerende Gemeentewinkel. De kwalificatie optimale dienstverlening is geoperationaliseerd in doelen en prestatie-indicatoren en de prestatie wordt gemeten. • De medewerkers worden getraind op vraaggerichte en klantgerichte dienstverlening. • Een gebruiksvriendelijke website, waarmee de burger via digitale wijze contact kan zoeken met de gemeente. |
| 5. Inhuur externen | <ul style="list-style-type: none"> • De reorganisatie heeft geleid tot een afname van externe inhuur. • Er wordt gestuurd op de omvang van inhuur. Dit impliceert dat de organisatie beleid heeft en dat er inzicht is in omvang, duur, prijs, et cetera van externe inhuur. |

3 Ontwikkeling van de organisatie

De ontwikkeling die de organisatie van de gemeente Neder-Betuwe heeft doorgemaakt kan achteraf gezien worden ingedeeld in vijf stadia:

1. fusie tot de gemeente Neder-Betuwe;
2. de start van de gefuseerde gemeente;
3. reorganisatie;
4. eerste jaren na de reorganisatie;
5. periode vanaf plusminus 2009 tot heden.

Ten eerste het fusietraject resulterend in een nieuwe gemeente Neder-Betuwe in 2002. In dit traject werden met begeleiding van het bureau P2 Adviseurs de organisatie van de drie gemeenten aaneen gesmeed. In deze samenvoegingsoperatie konden alle medewerkers en leidinggevendenden worden geplaatst en was er zelfs een uitbreiding nodig van ruim 20 fte. De operatie verliep volgens personen die zijn gesproken in dit onderzoek, naar redelijke tevredenheid van betrokkenen (bestuur, leiding en medewerkers).

Ten tweede de periode tussen de start van de nieuwe gemeente en de start van de reorganisatie van 2005. In de periode na de fusie bleek dat de organisatie niet goed functioneerde. De keuzes die waren gemaakt inzake de inrichting van de organisatie met twee leidinggevende lagen, de plaatsing van alle medewerkers en uitbreiding van de formatie, werden achteraf als onjuist beoordeeld. Medewerkers bleven werken op de wijze zoals ze in de kleinere gemeenten gewend waren en er waren mensen op functies geplaatst waarvoor zij niet gekwalificeerd waren. De fusie had niet tot meer efficiency geleid, maar juist tot een uitbreiding van de kosten. Het slecht functioneren van de organisatie kwam naar voren in het onderzoek van K + V in 2004. Bij bestuur, leiding en medewerkers werd breed de noodzaak gevoeld om te komen tot een ingrijpende verandering van de organisatie.

Ten derde de reorganisatie in de periode 2005-2006. Onder begeleiding van het bureau IME consult werd de organisatiestructuur veranderd en werd een groot deel van het management vervangen. Op 1 april 2006 is de nieuwe organisatie van start gegaan. De nieuwe organisatie bestond uit een directiemodel met twee directeuren en 6 afdelingen (Gemeentewinkel, Ruimte, Grondgebied, Samenleving, Financiën en Middelen). De afdelingshoofden vormden met de directeuren het managementteam (MT). De gekozen structuur is daarmee in feite een mengvorm van een directiemodel en een afdelingsmodel. Een belangrijke verandering ten opzichte van het model van na de fusie was dat een managementlaag er tussenuit was gehaald, namelijk die van clustermanagers die afdelingshoofden aansturen. De fusiegemeente kende een sectorstructuur met naast de gemeentesecretaris, 3 clusterhoofden en 10 afdelingshoofden. In het onderzoeksrapport van 2004 wordt geconstateerd dat 'het veel te druk (is) op het speelveld van leidinggevendenden.'³

³ K + V, op.cit. 2004, p. 9.

Er trad een vrijwel geheel nieuwe ploeg leidinggevendenden aan. Er was in de reorganisatie gekozen voor een leidinggevendendenprofiel van generalisten. Managers werden niet geselecteerd op inhoudelijke kennis en betrokkenheid bij een beleidsveld of een bedrijfsvoeringaspect, maar op hun managercompetenties.

In de reorganisatie van 2005-2006 zijn niet alle aspecten aan de orde geweest die moeten leiden tot een succesvolle verandering van de organisatie en succesvol functioneren van de organisatie. De reorganisatie is naar het huidige oordeel van verschillende geïnterviewde personen beperkt van scope geweest. Zoals een geïnterviewde het uitdrukte: 'in de reorganisatie stond het structuurdenken centraal, niet het cultuurdenken.' De externe begeleiding was vooral gericht op het reorganisatieproces en minder op de inhoud van het gemeentelijk werk.

Ten vierde de eerste drie jaar na de reorganisatie. Deze periode kenmerkt zich door een aantal ontwikkelingen. Een organisatieontwikkeling houdt niet op bij het veranderen van een structuur en plaatsing van leidinggevendenden en medewerkers. Er moet ook gewerkt worden aan de wijze van sturen, inrichting van werkprocessen, de organisatiecultuur en vaardigheden en kennis van medewerkers.

Mede met het oog daarop startte de nieuwe organisatie met een tweehoofdige directie. De adjunct-directeur was een tijdelijke functie, gericht op het verder invoeren van vernieuwingen in de organisatie. De bezetting ervan is in de tijd beperkt gebleven doordat de betreffende directeur voortijdig vertrok omdat zij een functie elders had aanvaard.

Die ontwikkeling van de organisatie is in de eerste jaren van de nieuwe organisatie niet goed van de grond gekomen. Zij had – buiten de aanstelling van de adjunct-directeur – ook geen inhoudelijke impuls meegekregen vanuit het reorganisatietraject. Spoedig bleek dat een aantal van de nieuw aangestelde managers niet voldeed. In korte periode wisselde de bezetting van afdelingsmanagers op diverse plekken – bij Middelen zelfs een aantal keren. Daardoor ontstond er discontinuïteit in de sturing van de organisatieontwikkeling. Ook trad geen verbetering op in de ondersteuning van de bestuurders, doordat op dat vlak geen adequate leiding aan medewerkers werd gegeven.

Er werden vanuit de directie wel diverse initiatieven genomen tot verbetering van de organisatie zoals de invoering van rapportages, cursussen voor cultuurverandering en projectmanagement, maar de meeste initiatieven werden niet afgemaakt en '... bloedden dood', zoals een geïnterviewde dat heeft opgemerkt. De medewerkers hadden de ervaring dat vooral met 'lijstjes' werd gewerkt. Daarvoor bestond weinig draagvlak op de werkvloer.

Dit rekenkameronderzoek is er niet op gericht de oorzaken van de wisselingen in het management te achterhalen en zoals aangegeven is het functioneren van personen geen voorwerp van onderzoek geweest. Wel zijn er nadrukkelijk aanwijzingen dat in de reorganisatie een aantal keuzes is gemaakt dat niet goed heeft uitgepakt. De wisselingen van de nieuwe managers hebben invloed gehad op de doorontwikkeling van de organisatie die in het algemeen – en ook in Neder-Betuwe – noodzakelijk is als vervolg op verandering van de structuur en (her-) plaatsing van personen. Uit gesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek blijkt dat dit in de beleving van verschillende betrokkenen mede wordt geweten aan de wijze waarop de reorganisatie destijds is opgezet en begeleid. Er is volgens hen destijds geen adequate visie geformuleerd voor de richting waarin de organisatie zich zou moeten ontwikkelen.

Er is in september 2005 wel een Bedrijfsvoeringconcept opgesteld. Deze is in algemene termen gesteld en de visie bevat met name aankondigingen van de kaders die de raad de komende jaren zal moeten geven. De onderzoekers constateren dat de inhoud ervan niet als een concrete visie wordt beleefd door medewerkers.⁴

Ook door de werving van managers op algemene managementcompetenties en niet op inhoudelijke deskundigheid of betrokkenheid, kwam er een management dat medewerkers niet inhoudelijk aanstuurde. Daaraan bestond wel grote behoefte bij medewerkers.

Naar het inzicht van de onderzoekers van KplusV is het in een organisatie van de schaal en omvang van Neder-Betuwe onvermijdelijk dat leidinggevend en inhoudelijk aansturen en een inbreng hebben in (bestuurlijk en/of maatschappelijk) complexe dossiers. Er was een *mismatch* ontstaan tussen de behoefte van de organisatie aan inhoudelijke sturing en een deel van de leidinggevenden die in de reorganisatie waren benoemd.

De nieuwe organisatie heeft de eerste jaren niet goed gefunctioneerd en de beoogde verbeteringen traden niet op. Daarin kwam verandering toen rond 2009 en 2010 nieuwe afdelingsmanagers werden aangesteld en lang openstaande vacatures werden ingevuld. Het lijkt er op dat vanaf dat moment de beoogde organisatieverbetering meer effectief is opgepakt. Dat brengt ons bij de vijfde periode: van 2009 tot heden.

Zoals gezegd is in de afgelopen paar jaar de organisatie daadwerkelijk doorontwikkeld. Ten eerste werd de structuur aangepast. De afdeling Middelen werd ontvlecht en de onderdelen Personeel en Organisatie, ICT, Juridische Zaken en Facilitaire Zaken en Post en Archief werden ondergebracht bij de managers van de overgebleven afdelingen. Aanleiding voor die opdeling (tot nader order) is gelegen in het feit dat de afdeling Middelen sinds 2006 vier verschillende leidinggevenden heeft gekend die alle om verschillende redenen niet voldeden.⁵ Deze tijdelijke oplossing van het aansturingvraagstuk van de bedrijfsvoeringsonderdelen vergt extra aandacht voor de afstemming van deze onderdelen onderling en van die onderdelen met de verschillende inhoudelijke afdelingen. In plaats van één lijn vanuit 'Middelen' (de bedrijfsvoering) naar elk van de inhoudelijke afdelingen c.q. managers, ontstaan er bedrijfsvoeringslijnen vanuit alle afdelingen en managers naar alle andere afdelingen en managers. Het aantal afstemmingslijnen neemt dus toe en moet in het MT worden gemanaged.

Er is een aparte afdeling Vergunningverlening en Handhaving opgezet omdat na de reorganisatie bleek dat tussen vergunningverlening als onderdeel van de Gemeentewinkel en de overige taken van die Gemeentewinkel weinig raakvlakken en synergie bestonden. Ook was er te weinig aansturing, mede vanwege de *span of control* en *span of attention* van de leiding.⁶ Daardoor werd niet gestuurd op bijvoorbeeld verbetering van de klantgerichtheid bij vergunningverlening, terwijl dat wel een belangrijk vraagstuk was in de gemeente. Ook bleek de organisatorische scheiding tussen vergunningverlening en handhaving (ondergebracht bij de afdeling Ruimte) in de praktijk ongewenst. De beide taken in de beide afdelingen droegen bij aan een te groot beroep op de *span of control* en *span of attention* van de hoofden van die afdelingen. Daardoor was er te weinig sturing en kon bij vergunningverlening niet adequaat gereageerd worden op klachten vanuit burgers en politiek over de communicatie rond vergunningverlening.

⁴ Gemeente Neder-Betuwe, Bedrijfsvoeringsconcept, 12 september 2005.

⁵ De oorzaken hiervan maken geen onderdeel uit van dit rekenkameronderzoek.

⁶ Populair uitgedrukt: *span of control* gaat om het aantal medewerkers dat een leidinggevende effectief kan aansturen en *span of attention* betreft het aantal onderwerpen dat de leidinggevende redelijkerwijs kan behappen in de aansturing van zijn of haar afdeling.

Voorts zijn er wijzigingen aangebracht in de verantwoordelijkheden van medewerkers in de Gemeentewinkel. De oorspronkelijk gekozen opzet van medewerkers die alle terreinen van dienstverlening moesten bedienen, is verlaten.

Sinds 2009 wordt gewerkt aan verbetering van de planning&control, de afdelingsplanvorming en de rapportages. Van verschillende kanten (van bestuurders tot medewerkers) wordt recente verbetering in de aansturing en het functioneren van de organisatie gesignaleerd. Al wordt wel aangegeven dat de beoogde situatie nog niet is gerealiseerd (de organisatie is nog niet '*in control*') en dat de wijze van aansturen afhangt van de persoon van de leidinggevende. Zie voor meer details hoofdstuk 6).

Samenvattend zijn er tot 2009 nauwelijks positieve effecten van de reorganisatie op het functioneren van de organisatie uitgegaan. Er zijn pas verbeteringen ingezet, ruim drie jaar na de reorganisatie, toen een aantal nieuwe managers aantrad en openstaande vacatures werden vervuld. De afgelopen paar jaren is een aantal organisatorische veranderingen doorgevoerd die een verbetering lijken te zijn ten opzichte van de keuzes die in de reorganisatie waren gemaakt. Deze ontwikkeling in de organisatie van de gemeente Neder-Betuwe is een rode draad die doorwerkt in de volgende hoofdstukken. De vraag van de Rekenkamercommissie spitst zich er op toe of de thans ontstane situatie toekomstbestendig is met het oog op de aanstaande verhuizing met nieuwe werkwijzen en de bezuinigingen.

4 Resultaatgerichtheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot een meer resultaatgerichte organisatiestructuur en -cultuur. De vraag is in aansluiting op de problemen die in 2004 werden gesignaleerd, in de loop van het rekenkameronderzoek aangepast: *In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van een resultaatgericht functioneren (structuur, werkwijze en cultuur)?*

In het K + V rapport uit 2004 werd geconstateerd dat een resultaatgerichte werkwijze en cultuur onvoldoende aanwezig zijn. Met name het nakomen van afspraken is een zorgpunt: '... velen permitteren het zich om afspraken niet na te komen of om hiervan af te wijken zonder erover te communiceren.' Men is gericht op de eigen taken en werkzaamheden. Een gemeenschappelijke lijn ontbreekt. Afwijkingen van afgesproken beleidslijnen worden geaccepteerd. Leidinggevenden vertonen op dit vlak weinig tot geen voorbeeldgedrag en medewerkers vertonen weinig ondersteunend gedrag.⁷

In de opzet van het rekenkameronderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor dit onderwerp.

- resultaatgerichtheid is te herkennen als leidend principe in de organisatiestructuur;
- resultaatgerichtheid komt terug in de planning-&controlcyclus en in planmatig en projectmatig werken;
- het ambtelijk management is zich bewust van de voorbeeldrol en toont voorbeeldgedrag;
- de cultuur kenmerkt zich door 'afpraak is afspraak' en 'we spreken elkaar op een prettige en effectieve manier aan op gedrag'. Dit komt tot bijvoorbeeld tot uiting in trainingen en in functionerings-gesprekken.

In de onderstaande paragrafen komen deze normen aan de orde - in elke paragraaf één. Ten aanzien van de eerst genoemde norm gaat het om de uitkomsten van de verschillende aspecten van de reorganisatie uit 2005; niet alleen de structuur. De norm van het ambtelijk management heeft een ruimere strekking gekregen dan alleen het voorbeeldgedrag. En ook bij de norm inzake de organisatiecultuur gaat het om verschillende aspecten van de cultuur.

4.1 Inrichting en structuur

In deze paragraaf gaat het om meer dan de organisatiestructuur (het 'harkje'), namelijk ook om de inrichting van werkprocessen, de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De reorganisatie en de jaren daarna zijn daarop van invloed geweest. Ook het voorgenomen traject het 'Huis op Orde' dat in het concernplan (2010) - 2011 is opgenomen, werpt zijn schaduw vooruit. Onderdeel daarvan is ondermeer het Nieuwe Werken in een nieuw gemeentehuis. Daarmee verandert de inrichting van de organisatie. Ten tijde van het rekenkameronderzoek was de Kerntakendiscussie nog niet afgerond. Op welke wijze deze van invloed is op de organisatie-inrichting is daarom niet aan te geven.

⁷ K + V, op. cit 2004.

Huidige organisatiestructuur

Voor resultaatgerichtheid dient een organisatiestructuur zodanig te zijn dat resultaatgericht werken, samenwerking en klantgerichtheid niet in de weg wordt gestaan. De huidige structuur voldoet daaraan. Er is een directiemodel maar de beleidsdomeinen zijn via de leidinggevenden van de afdelingen ook in het managementteam (MT) vertegenwoordigd. Daarin kan afstemming plaatsvinden om tot een gemeenschappelijke lijn te komen, waar die voor de reorganisatie volledig ontbrak, volgens het onderzoek uit 2004. Door het organiseren van de Gemeentewinkel waarin de klantcontacten centraal staan en een aparte afdeling Vergunningverlening en Handhaving waarin afgestemd kan worden gewerkt en deze onderdelen ook Het MT te laten vertegenwoordigen, wordt de samenhang tussen de verschillende extern gerichte uitvoeringsactiviteiten versterkt. Ook is de afstemming tussen beleid en uitvoering op managementniveau organiek gewaarborgd.

De afdeling Financiën is bewust apart georganiseerd met aan het hoofd de controller. Deze neemt ook deel aan het MT. Daarmee wordt bevorderd dat het control-aspect een volwaardige plaats in de aansturing van de organisatie heeft. De huidige organisatiestructuur faciliteert dus het afgestemd en resultaatgericht werken.

Huis op orde

Het huidige management heeft het initiatief genomen tot doorontwikkeling van de organisatie via het traject 'Huis op Orde'. Daarin is een groot aantal veranderingen en doorontwikkelingen in de werkwijzen en instrumententoepassing aangeduid, die er toe moeten leiden dat de organisatie meer resultaatgericht gaat werken. Het traject kent in totaal 68 onderwerpen van verschillende inhoud en omvang die elk een ambtelijke trekker hebben.

Het ontwikkeltraject Huis op Orde bestaat uit vijf pijlers (tussen haakjes staan de aantallen onderwerpen per pijler):

- Nieuwbouw gemeentehuis (10).
- Organisatie 'in control' (18).
- Verbetering dienstverlening (11).
- Nieuwe Werken (12).
- HRM (human resource management) (17).

De betrokken managers zijn van mening dat het Huis op Orde een ambitieus traject is. Met 68 te realiseren projectonderdelen constateren de rekenkameronderzoekers dat het een veelomvattend concernplan is.

Het nieuw te bouwen gemeentehuis wordt ingericht op het nieuwe werken: onder meer flexibele werkplekken, *clean desk* (en dus post en archief elektronisch) en mogelijkheden voor thuiswerken. Medio 2012 als het nieuwe gemeentehuis gereed is, zal dit moeten zijn gerealiseerd. Vrijwel alle personen die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek, verwachten daarvan een grote verandering in de organisatie: de wijze van werken, samenwerken, aansturen en cultuur. Thema's als taakvolwassenheid en sturen vanuit vertrouwen en ruimte geven, vergen veranderingen in de organisatie. Niet alleen de fysieke werkomgeving verandert met het betrekken van de nieuwbouw; de organisatie verandert op verschillende aspecten: werkprocessen, aansturing, cultuur, ondersteuning.

De veranderingen worden door de medewerkers ook gewenst, omdat zij aan het huidige functioneren nog te veel tekortkomingen constateren (onder meer in de aansturing en de feitelijke samenwerking tussen onderdelen). Tegelijkertijd kan bij medewerkers in de organisatie enige gelatenheid worden waargenomen. Medewerkers constateren dat de afgelopen jaren veel veranderingen zijn aangekondigd en ook ingezet, maar veelal niet afgemaakt.

Over het veranderingstraject wordt gemeld, dat het een traject van bovenaf is, vanuit het management, en dat de communicatie erover tot nu toe beperkt en onregelmatig is geweest. Tegelijk constateren zij ook dat veel collega's '... moeilijk in beweging te krijgen zijn.' Men wacht af wat deze verandering zal brengen en in welke mate zij zal worden doorgezet. Het feit dat er werkgroepen zijn geformeerd om verschillende onderwerpen uit Huis op Orde uit te werken, wordt positief beoordeeld door medewerkers en leidinggevendenden.

Wel wordt in gesprekken aangegeven dat in algemene zin weinig wordt gecommuniceerd vanuit het management over wat het traject gaat betekenen voor de medewerkers en wat men concreet kan verwachten en wat van medewerkers verwacht wordt. Dat draagt bij aan het gelaten afwachten, al worden medewerkers in werkgroepen betrokken bij de verdere vorming van voorstellen voor het nieuwe werken in de organisatie.

Uit de gesprekken die in het kader van het rekenkameronderzoek zijn gevoerd, blijkt dat het verandertraject Huis op Orde noodzakelijk is. Niet alleen de nieuwbouw en de inrichting van het nieuwe gemeentehuis medio 2012 nopen er toe. Ook het achterwege blijven van een effectieve doorontwikkeling van de organisatie in de eerste jaren na de reorganisatie vergt dat veranderingen verder moeten worden doorgevoerd om tot een stabiele effectieve en resultaatgerichte organisatie te komen (de organisatie is nog niet 'in control'). De aanzetten daartoe zijn de afgelopen paar jaren met de aanstelling van een aantal nieuwe managers al gegeven, maar die moeten nog verder worden doorgezet.

Tegelijkertijd wordt breed geconstateerd, dat het verandertraject veel van de huidige managers en van de medewerkers zal vergen. De managers hebben tegelijkertijd een belangrijke rol in de dagelijkse aansturing van de organisatie, de beleidsvorming en uitvoering van taken. Dat kan spanningen geven (zie paragraaf 4.3). Er is echter nog een jaar te gaan en er zijn maatregelen genomen. Een leidinggevende is deels vrijgemaakt voor het veranderingstraject en op dit moment wordt bijvoorbeeld ook al met een extern bureau gewerkt aan het voorbereiden van medewerkers op 'zaakgericht werken.'

Bezuinigingen en kerntakendiscussie

De kerntakendiscussie was ten tijde van de uitvoering van het rekenkameronderzoek nog niet afgerond. De raad was niet toegekomen aan een voorstel. Het college heeft toen het management gevraagd om een voorstel te doen dat aan het college zou worden voorgelegd.

4.2 Planmatig en projectmatig werken

Planmatig en projectmatig werken beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van de werkprocessen en de kwaliteit van de producten die daarin worden voortgebracht. In deze paragraaf gaan we in op de verschillende initiatieven die sinds 2006 zijn genomen om tot verbetering van die kwaliteiten te komen. Daartoe behoort ook de organisatie van de planning & control-cyclus. Deze komt in hoofdstuk 6 aan de orde. In deze paragraaf gaan we in op de andere initiatieven.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de doorontwikkeling van de organisatie in de eerste jaren na de structuurverandering niet effectief is geweest. Dat wil niet zeggen dat er geen initiatieven zijn geweest die moesten leiden tot veranderingen in het functioneren van de organisatie. Vanuit de directie en in samenspraak met het MT zijn er veel initiatieven geweest. Met name de adjunct directeur heeft aan de initiatieven gewerkt.

Initiatieven tot aanpassing werkwijzen

De volgende initiatieven kunnen worden genoemd:

- beschrijven van werkprocessen;
- ontwikkeling van formats voor (beleids-) producten en afdelingsplannen;
- standaardisering van processen en producten;
- invoering Dashboard;
- cursussen en trainingen op het vlak van:
 - projectmatig werken;
 - integraal werken;
 - resultaatgericht werken;
 - cultuurverandering.

In de interviews in het kader van dit onderzoek wordt genoemd dat vanuit het management veel met *checklists* en *reminders* werd gewerkt. Volgens geïnterviewden werden deze in de organisatie vooral als 'afvinklijstjes' gezien. Medewerkers vonden de benadering erg instrumenteel en systeemgericht. De 'lijstjes' hadden weinig draagvlak bij medewerkers.

Aangegeven wordt dat om veranderingen te bewerkstelligen en functioneringsvraagstukken te doorbreken, elkaar aanspreken op gedrag effectiever zou zijn geweest en nog steeds is.

Meer in algemene zin blijkt uit gesprekken dat de vele initiatieven niet effectief hebben gewerkt omdat ze niet zijn doorgezet. Zoals een medewerker het verwoordde: 'Veel van wat is opgepakt is doodgebloed.' Dat heeft bijvoorbeeld gegolden voor projectmatig werken en integraal werken. De trainingen en cursussen beoogden bij te dragen aan de cultuurverandering. Zij vergden voor bestending ook doorzetting in de aansturing van de afdelingen. Dat gebeurde niet. Aan de opzet van projecten was in die tijd niet af te lezen dat ze waren opgezet volgens hetgeen op cursussen moest zijn geleerd. De wisselingen in het management zijn daar debet aan. Maar ook de hoeveelheid initiatieven en de relatief beperkte tijd die er was om er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan, hebben er toe geleid dat in gang gezette ontwikkelingen niet werden afgemaakt. De noodzaak tot meer planmatig werken en de versterking van de inhoudelijke en procesmatige kwaliteit van de werk worden ook in dit onderzoek door vertegenwoordigers van bestuur, leiding en medewerkers genoemd als zaken die dringend moeten worden opgepakt. Sommige onderwerpen worden thans weer opgepakt in het kader van het Huis op Orde (zoals bijvoorbeeld projectmatig werken).

Afdelingsplannen en individuele plannen

Afdelingsplannen zijn nog in ontwikkeling. Ze verschillen tussen afdelingen en ze verschillen van jaar tot jaar, al wordt sinds 2008 met een *format* gewerkt. Dit *format* wordt jaarlijks bijgesteld op basis van ervaringen. De afdelingsplannen geven inzicht in de activiteiten van een afdeling, de beschikbare capaciteit en ureninzet en de producten die worden geleverd. In sommige plannen wordt aangegeven dat in het planjaar een bepaald product specifiek wordt geleverd op een bepaald tijdstip (bijvoorbeeld een notitie in de zomer). Ook is er een plan dat expliciet noemt wat de doelen voor het planjaar zijn. In algemene zin worden echter primair de activiteiten en producten beschreven die de afdelingen van jaar tot jaar leveren. Ze bevatten weinig sturingsinformatie voor het planjaar. In de plannen ontbreekt nog een expliciete relatie met bijvoorbeeld het collegeakkoord of de programmabegroting. In wisselende mate staan beoogde resultaten vermeld.

In de gemeente worden niet systematisch planningsgesprekken gevoerd. Wel is er in de formulieren voor de functionerings- en beoordelingsgesprekken ruimte voor de planning en resultaten van medewerkers. Uit de interviews voor dit onderzoek blijkt dat de wijze waarop daar door leiding mee wordt omgegaan verschilt van leidinggevende tot leidinggevende. Door de inrichting van de gesprekken staat resultaatgericht werken op de agenda bij medewerkers en leidinggevend.

Afstemming en samenhang

Planmatig en projectmatig werken is niet alleen gericht op de voortgang van werkprocessen maar ook op bevordering van samenhang en samenwerking. Die samenhang is wel in de structuur aangebracht maar is in de wijze van werken niet tot stand gekomen. In de werkplannen wordt er in wisselende mate aandacht aan besteed.

4.3 Management en aansturing

In de eerste jaren na de reorganisatie voelden medewerkers zich onvoldoende aangestuurd. Het blijkt dat medewerkers nadrukkelijk behoefte hadden aan inhoudelijke aansturing en aan frequent contact met de leidinggevende over het werk. Aan die behoefte werd de eerste jaren niet tegemoet gekomen door het toen zittende management.

De persoonlijke factor c.q. de persoon van de leidinggevende, is belangrijk geweest voor de wijze waarop aansturing plaatsvond. Medewerkers ervaren ook thans dat de persoon van de leidinggevende en zijn of haar managementkwaliteiten bepalend zijn voor de wijze waarop men aangestuurd wordt. Ook nu zijn er smaakverschillen. De ene leidinggevende opereert als meewerkend voorman of -vrouw, de andere stuurt vanuit de managementpositie de medewerkers op de producten die zij moeten maken. In het algemeen komen complexere vraagstukken bij de leidinggevend terech.

De tijd die de leidinggevend beschikbaar hebben voor aansturing staat onder druk. Doordat onderdelen van de voormalige afdeling Middelen zijn ondergebracht bij de overgebleven afdelingshoofden, is de werklast bij hen toegenomen. Daarnaast gaat het traject Huis op Orde veel tijd en aandacht van de leidinggevend vergen. Om een ander beeld te gebruiken: tijdens de verbouwing blijft de winkel open; vanuit raad en college worden producten van de gemeentelijke organisatie gevraagd. Ook die vergen tijd en aandacht van de leidinggevend. Vanuit de directie is naar het college aangegeven dat eerst het huis op orde moet zijn, voordat kwalitatief goede ondersteuning kan worden gegeven en kan worden ingegaan op de dagelijks nieuwe vraagstukken. De politieke en maatschappelijke realiteit laat daartoe echter weinig ruimte. De organisatie ziet zich voor dit dilemma geplaatst.

Vanuit de organisatie wordt aandacht gevraagd voor draagvlak voor invoering van verandering. Draagvlakvorming heeft in het verleden onvoldoende plaatsgevonden. Ten aanzien van het Nieuwe Werken en Huis op Orde zijn werkgroepen gevormd waarin ook medewerkers zitting hebben.

4.4 Cultuur

Zoals aangegeven is er sinds 2006 veel geïnvesteerd in cursussen en trainingen om tot verandering van werkwijzen en cultuur te komen. Door medewerkers wordt aangegeven dat de werksfeer tot voor enkele jaren terug niet goed was. De cultuur van toen wordt in interviews omschreven als een ad hoc cultuur.

Zowel op het vlak van ontwikkeling van werkwijzen als op het vlak van inhoudelijke werkzaamheden wisselde het perspectief voortdurend. Een geïnterviewde verwoordde het zo: 'De medewerkers voelden zich in die tijd aangeschoten wild.'

Ook na de reorganisatie bleken veel mensen hun 'eigen ding te doen' zonder zich rekenschap te geven van de nieuwe samenwerkingsverbanden die moesten ontstaan. Mensen waren moeilijk op dat punt in beweging te krijgen en er werd ook niet hard en consequent op gestuurd. Men werd er niet op aangesproken. Aanspreken op gedrag en elkaar aan afspraken houden, is nog steeds een actueel verbeterpunt in de organisatie. In het onderzoek zijn meerdere voorbeelden naar voren gebracht waarin sprake was van niet effectieve wijze aanspreken op gedrag. Aan de andere kant geven respondenten ook aan dat kritiek op stukken ook wel ervaren wordt als persoonsgerichte kritiek.

De cultuurvraagstukken bestaan nog steeds in de organisatie ten opzichte van de situatie rond 2005. De huisvestingssituatie en de wisselingen in het management zijn daar debet aan. Het traject Huis op Orde is er ook op gericht daarin verandering te brengen.

De gemeenten die in 2002 werden samengevoegd tot Neder-Betuwe kenden een zeer verschillende cultuur. Nog steeds is er niet echt sprake van een 'Neder-Betuwe gevoel', blijkt uit gesprekken in het kader van dit onderzoek. Er wordt verschillend gedacht over de mate waarin de culturen van de samenstellende gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren naar elkaar zijn toegegroeid. Inmiddels is het vraagstuk minder pregnant geworden door wisselingen in bestuur, management en medewerkers. De fysieke omgeving van de nieuwbouw kan verder bijdragen aan verandering van de cultuur indien daar op wordt ingespeeld door bestuur, management en medewerkers.

4.5 Overige onderwerpen

Het normenkader richt de aandacht op de vier onderwerpen die in de vorige paragrafen aan de orde zijn geweest. In het onderzoek zijn nog andere onderwerpen aan de orde gekomen die van invloed zijn op de mate waarin de gemeente resultaatgericht is kunnen gaan werken.

De gemeente heeft in de afgelopen jaren te weinig oog gehad voor (financiële) risico's van bijvoorbeeld fysieke projecten. Er was sinds 2007 formeel wel aandacht voor risicomanagement. Er was een nota en de begrotingen bevatten risicoparagrafen.⁸ Maar pas recentelijk zijn de werkelijke risico's in beeld gebracht.

De gemeente heeft vanuit het verleden nog veel (fysieke) projecten onderhanden. Die kosten veel tijd, geld en inzet en de opbrengsten ervan moeten worden afgewacht. De afbouw van die projecten vergt de nodige tijd van de organisatie, mede omdat diverse partijen zijn betrokken.

⁸ De Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen uit 2007 is genoemd in een reactie in het kader van Hoor en Wederhoor van de RKC. Deze nota maakte geen deel uit van het dossier dat is onderzocht door de RKC.

Er is nog het nodige 'achterstallig onderhoud' op het vlak van bestemmingsplanactualisatie, ICT en grondzaken. Dat moet worden weggewerkt. De actualiteit van de bestemmingsplannen is bijvoorbeeld ook weer een voorwaarde voor doelmatige en effectieve vergunningverlening door de gemeente.

De kwaliteit van producten die aan de raad geleverd worden, is eerder door de Rekenkamercommissie onderzocht. Daaruit bleek dat er op enkele onderdelen tekorten zijn in de kwaliteit. Toch waardeerde de rekenkamer de kwaliteit van de stukken met het cijfer 7.⁹ Vanuit het college wordt het signaal afgegeven dat de kwaliteit van de producten en de ondersteuning wisselend is. In de presentatie van producten zou men graag varianten met voor- en nadelen opgenomen zien, zodat het college weet waaruit het kan kiezen en wat daarvan de consequenties zijn. De integraliteit van producten en ondersteuning maakt onderdeel uit van die kwaliteit. Zoals in dit hoofdstuk is aangegeven is afstemming en samenwerking tussen onderdelen en medewerkers is nog te beperkt en te weinig vanzelfsprekend.

Vanuit management en bestuur wordt aangegeven dat de ambtelijke organisatie te klein van omvang is en op onderdelen kwalitatief te kort schiet. Daarom is er ook nadrukkelijk een oriëntatie op verdergaande samenwerking met andere gemeenten dan nu al gebeurt (in WGR-verband en bilateraal).

Het traject Huis op Orde staat in de steigers. Bij verschillende personen in de organisatie bestaat hierbij wel de zorg, dat dit traject suggereert dat het huis eerst op orde wordt gemaakt, maar dat er eigenlijk sprake is van een belangrijke doorontwikkeling die vanaf 2006 had moeten plaatsvinden. Met name het Nieuwe Werken betekent volgens hen in feite een complete organisatieverandering ten opzicht van de huidige wijze van werken en aansturen en verandering van de huidige cultuur. Het vergt veel van management en medewerkers. Dat is risicovol in het geval van een organisatie waarvan ook in interviews is opgemerkt dat hij thans nog niet *'in control'* is.

In het rekenkameronderzoek is geconstateerd dat enerzijds 'het huis op orde krijgen' een voorwaarde is voor verbetering van het functioneren van de organisatie en het *'in control'* komen. Anderzijds is die verbetering, het *'in control'* zijn een voorwaarde om een ambitieus traject als Huis op Orde in te gaan. De stap naar het Nieuwe Werken vergt volgens de onderzoekers een effectief functionerende planning&control-cyclus en HRM (human resource management)-cyclus personeel en organisatie, een adequaat opererende informatie- en automatiseringssysteem, transparantie in verloop van processen en effectieve sturing op output en resultaten. Daarvan is op dit moment nog geen sprake in deze gemeente. Er zijn wel voorbeelden van overheidsorganisaties die over zijn gegaan op het Nieuwe Werken terwijl zij nog niet volledig *'in control'* waren. In die gevallen kon veel tijd, energie en aandacht worden geschonken aan de implementatie van het Nieuwe Werken. De provincie Overijssel is daar een voorbeeld van. Overigens duurde de implementatie daar na het betrekken van de nieuwe huisvesting voort.

4.6 Tussenbalans

In deze slotparagraaf geven we antwoord op de deelvraag van dit hoofdstuk in relatie tot de gestelde nomen. Hebben de reorganisatie van 2005 en de verdere organisatieontwikkeling die daarop is gevolgd geleid tot een meer resultaatgericht functioneren van de organisatie?

⁹ Rekenkamercommissie Neder-Betuwe, N.B. De kwaliteit van raadsvoorstellen, 10 februari 2011.

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt moet een onderscheid worden gemaakt tussen de eerste jaren van na de reorganisatie van 2005-2006 en de recente jaren (sinds 2009). De eerste jaren is er weinig verbeterd in het resultaatgericht functioneren van de organisatie en zijn de verschillende ontwikkelingsaspecten die verbonden zijn met een reorganisatieproces niet effectief doorgezet. De laatste jaren zijn verbeteringen waarneembaar.

Norm: Resultaatgerichtheid in de organisatiestructuur

De structuur die in 2006 is ingevoerd kent maar één managementlaag: de afdelingshoofden. De lijnen tussen bestuur en medewerkers zijn kort. Met de Gemeentewinkel en de afdeling Vergunningverlening en Handhaving is vormgegeven aan op de burger gerichte dienstverlening.

De structuur met deelname van afdelingshoofden aan het MT is faciliterend aan afstemming tussen onderdelen en het realiseren van een gemeenschappelijke lijn.

De structuur staat resultaatgericht werken dus niet in weg. Wel leiden recente keuzes op het vlak van de inrichting er toe dat een aantal managers een relatief grote *span of control* en vooral *span of attention* heeft. Daardoor wordt resultaatgerichte aansturing bemoeilijkt (zie hieronder).

Norm: Resultaatgerichtheid in planmatig en projectmatig werken

Er zijn sinds 2006 diverse initiatieven genomen om te komen tot meer planmatig en projectmatig werken. Veel initiatieven zijn niet afgemaakt. Sinds 2009 winnen afdelingsplannen aan eenduidigheid. Wat nog ontbreekt is expliciete aanduiding en doorwerking van het politiek-bestuurlijk programma in de afdelingsplannen.¹⁰ Planning&control komen in hoofdstuk 6 aan de orde. Ook wordt gewerkt aan het systematisch wegwerken van de achterstanden in de productie van ondermeer ruimtelijke plannen. Er wordt conform landelijke afspraken gestreefd naar actuele bestemmingsplannen per 1 juli 2013. Dat draagt bij aan het meer 'in control' krijgen van de organisatie. Het meer projectmatig werken wordt opnieuw opgepakt in het traject Huis op Orde.

Norm: Het ambtelijk management en voorbeeldgedrag

Het management heeft de eerste jaren van de nieuwe organisatie niet goed gefunctioneerd. Sinds 2009 is daarin verbetering gekomen over de volle breedte van de organisatie. Zoals hierboven aangegeven zijn de managementtaken relatief zwaar gevuld en kennen ze voor een aantal managers een grote *span of control* en *span of attention*. Naast hun brede inhoudelijke terreinen hebben zij ook de verantwoordelijkheid voor onderdelen van de bedrijfsvoeringsondersteuning. Daarnaast vraagt de verdere doorontwikkeling in het traject 'Huis op Orde' veel managementtijd. Het reguliere management vergt ook veel tijd en aandacht van de managers. In een organisatie van de schaal en omvang van Neder-Betuwe hebben zij een directie taak in de ondersteuning van de portefeuillehouders. In een organisatie die nog niet 'in control' is moet er ook veel tijd en energie worden gestoken in de aansturing van de afdelingen: de inhoud van het werk, de prestaties en output, de ontwikkeling van medewerkers, de onderlinge samenwerking en afstemming met andere onderdelen van de organisatie en in regionaal verband. In de perceptie van medewerkers vertonen de huidige managers het gewenste voorbeeldgedrag.

¹⁰ In een reactie in het kader van Hoor en Wederhoor door de RKC wordt gewezen op borging in Dylta, begroting en afdelingsplannen. De onderzoekers constateren dat in de afdelingsplannen niet aan het coalitieprogramma wordt gerefereerd. De richtinggevende uitspraken uit dat akkoord keren niet terug in de plannen.

Norm: De cultuur: aanspreken op gedrag en 'afpraak is afspraak'

Aanspreken op gedrag en elkaar aan afspraken houden, is nog steeds een actueel verbeterpunt in de organisatie. De cultuur in de organisatie wordt er wel door gekenmerkt dat langzamerhand de culturen van de oude organisaties (de drie gefuseerde gemeenten) toegroeien naar een meer Neder-Betuwse cultuur.

Desondanks is er nog geen sprake van een eenheid. De huisvestingssituatie met verspreide locaties is daar mede debet aan. Deze verandert over een jaar. Dan lijken in elk geval de fysieke voorwaarden voor verder bouwen aan de cultuur aanwezig.

Samenvattend: Er is thans nog sprake van onvoldoende resultaat gericht functioneren van de organisatie. De structuur kent na nog een aantal aanpassingen sinds 2006 korte lijnen en afstemmingsmechanismen, maar met name de ontvlechting van het onderdeel Middelen en het toevoegen van delen daarvan aan het lijnmanagement is risicovol, vanwege toename van het aantal sturingsrelaties en van het beroep op de *span of attention* van het management. Er wordt veel van het management gevraagd in zowel de dagelijkse aansturing van medewerkers op inhoud en proces, de ondersteuning van het bestuur en het op orde brengen van de organisatie. Planmatig en projectmatig werken zijn nog steeds in ontwikkeling.

Datzelfde geldt voor planning & control (zie ook hierna bij vraag 3). In samenhang met een beperkt ontwikkeld risicomanagement en het nog steeds doorlopen van een aantal fysieke projecten, kan worden geconcludeerd dat de financiën nog niet *in control* zijn.

In de cultuur van de organisatie is elkaar aanspreken op gedrag en elkaar houden aan 'afpraak is afspraak' nog steeds een aandachtspunt. De cultuur van de organisatie is nog steeds niet voldoende op afstemming en samenwerking gericht. De huisvestingssituatie is daar mede debet aan.

5 Bestuurlijk ambtelijk samenspel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. *In hoeverre is een organisatie ontstaan waarin sprake is van de beoogde kwaliteitsverbetering?*

In het K + V rapport uit 2004 werd ondermeer geconstateerd dat er afstand is tussen collegeleden en medewerkers en dat het samenspel tussen college en MT verbetering behoeft. Voorts: 'Een beeld dat nadrukkelijker gedeeld wordt binnen de organisatie wijst in de richting van een College dat weinig consistent is in de lijn en de prioritering daarbinnen. ('Op geen enkel punt is het nog te voorspellen hoe het College zal reageren, wat ze vindt en wat ze wil'). Ook op de besluitvaardigheid is kritiek: keuzes en beslissingen worden niet of heel laat gemaakt en - vaker dan incidenteel - ook weer teruggedraaid. Van een eenmaal genomen besluit wordt soms weer afgeweken zonder terugkoppeling naar betreffende afdelingen. Daarnaast leeft bij een deel van de organisatie het beeld dat het College zich wat meer stimulerend en motiverend zou kunnen opstellen ('soms lijkt het wel of ze ons helemaal niet vertrouwen in ons werk').'

In de opzet van het rekenkameronderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor dit onderwerp.

- Het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie is effectief. Het is versterkt aan de hand van op afdelingsplannen gebaseerd contractmanagement.
- Er zijn over en weer geen onduidelijkheden over rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden. Dit komt onder meer tot uiting in een duidelijke overlegstructuur (portefeuille-overleggen).

5.1 Borging van effectief samenspel

Afdelingsplannen en Contractmanagement

De relatie tussen college en ambtelijke organisatie is niet geformaliseerd in contractmanagement. De afdelingsplannen zijn instrumenten die worden gehanteerd binnen het ambtelijk management. Ze zijn niet gericht op het politiek bestuur. De relatie tussen afdelingsplannen en collegeprogramma en programmabegroting is nog in beperkte mate gelegd. Formalisering via contractmanagement is op dit moment met de huidige afdelingsplannen een stap te ver en wordt overigens ook niet nodig gevonden door de meeste geïnterviewde personen.¹¹ De *formats* voor de werkplannen zouden er op moeten worden aangepast. Contractmanagement is in het onderzoek in één van de interviews nog wel als een wens naar voren gebracht. In het algemeen wordt wel belangrijk gevonden dat de afdelingsplannen richting gevend zijn voor de wijze waarop er gestuurd en gewerkt wordt in de afdeling en dat er met bestuurders overlegd wordt over de plannen.

¹¹ Contactmanagement komt overigens in weinig gemeenten van de omvang van Neder-Betuwe van de grond. Waar het de RKC om gaat met deze norm is dat er gehandeld wordt in de geest van een 'contract' (als ware er een contract), niet zozeer om de feitelijke aanwezigheid van ondertekende contracten.

De relatie tussen college en ambtelijke organisatie bestaat met name uit bilaterale contacten tussen bestuurders en managers en bestuurders en medewerkers en tussen het college en het managementteam. Uit gesprekken blijkt dat de communicatielijnen in principe kort zijn. Er wordt meer belang gehecht aan het uiten van onderlinge verwachtingen en het elkaar aanspreken op prestaties, producten, kwaliteit van werk en voortgang, dan het heil te zoeken in (weer) een nieuw instrument, bijvoorbeeld contracten.

5.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. In de situatie van vóór de fusie van de drie gemeenten was er een zeer nauwe relatie tussen ambtelijke medewerkers en bestuurders. De lijnen waren kort, de banden nauw en informeel. Deze situatie heeft zich aanvankelijk in de nieuwe gemeente Neder-Betuwe voortgezet, zij het dat de aansluiting tussen ambtenaren en bestuurders die van verschillende samenstellende gemeenten afkomstig waren, niet altijd goed was. De organisatieverandering van 2006 heeft hier aanvankelijk niet zoveel verandering in gebracht. De meeste leidinggevendenden die toen nieuw waren, hadden de 'oude' banden met de bestuurders niet, maar de medewerkers wel. De leidinggevendenden hadden in de filosofie die in de reorganisatie was ontstaan geen inhoudelijke inbreng in de relatie tussen ambtenaren en bestuurders. Zij stuurden de medewerkers ook niet inhoudelijk aan. Het management heeft zich, zoals eerder aangegeven verder vernieuwd en sinds 2010 zitten in het college bestuurders, die geen andere situatie 'kennen' dan die van de fusiegemeente Neder-Betuwe.

Uit gesprekken die in dit onderzoek zijn gevoerd komt naar voren dat het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie is veranderd, maar dat het nog steeds een punt van aandacht is. Met name vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat rollen en verantwoordelijkheden niet altijd scherp worden aangehouden. Leden van het huidige college gaan in de beleving van de medewerkers en leidinggevendenden nog te veel op de ambtelijke stoel zitten. Collegeleden sturen volgens hen te veel op inhoudelijke details in plaats van dat zij afgaan op hetgeen vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangeleverd. Daar staat tegenover dat bij bestuurders bij het aantreden in 2010 de behoefte bestond aan bijsturing van producten ter voorbereiding van besluitvorming in het college, van beraadslaging en besluitvorming in de raad en van overleg met externen. Er was zorg bij het college over de kwaliteit van de producten die vanuit de ambtelijke organisatie werden aangeleverd. Die zorg over de kwaliteit van de producten van de ambtelijke organisatie bestond overigens ook al bij vorige besturen. In collegevergaderingen werden nog wel eens onjuistheden in de voorbereide stukken geconstateerd. In de jaren direct na de reorganisatie zat het afdelingsmanagement daar onvoldoende als buffer tussen. Nu is dat verbeterd.

De houding van het huidige college tegenover de organisatie en de managers wordt van verschillende kanten als 'zakelijk' beoordeeld; zakelijker dan men vanuit de organisatie gewend was bij vorige colleges. De verwachtingen van collegeleden van de ambtelijke ondersteuning wijken af van de ondersteuning zoals men die gewend was te leveren aan het vorige college. Het college spreekt de ambtelijke organisatie scherp aan op de inhoud en wijze van ondersteuning.

Het college heeft in persoonlijke relaties wat meer afstand, maar zit inhoudelijk bovenop de dossiers doordat collegeleden doorvragen op aangeleverde informatie en op dossiers. In één van de gesprekken is aangegeven dat de aansturing vanuit de vorige colleges meer mensgericht was, maar dat dit toen niet leidde tot verbetering van het functioneren.

De scherpte in de opstelling van collegeleden brengt leidinggevend in de positie om met of voor de medewerkers te werken aan producten. Dat leidt tot rolonduidelijkheid bij het management in die zin, dat leidinggevend op hun eigen producten worden aangesproken in plaats van op de producten van hun medewerkers. Daardoor hebben de managers hun rol niet kunnen pakken als buffer tussen medewerker en bestuurder.

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de ambtelijk bestuurlijke relaties op bilateraal niveau een ander beeld geven dan de relatie tussen bestuur en organisatie (en specifiek het management) in het algemeen. De bilaterale relaties bestaan in de portefeuilleoverleggen en in de (informele) directe contacten tussen bestuurders en managers en medewerkers. Die bilaterale relaties worden als goed en effectief gekwalificeerd. Bestuurders kunnen er hun wensen en verwachting in kwijt en kunnen aangeven op welke wijze zij ondersteund willen worden voor besluitvorming door het college en in contacten met andere overheden en maatschappelijke organisaties en burgers. Zoals hierboven is aangegeven, bestaat er bij collegeleden nog wel zorg over de kwaliteit van de ondersteuning. De kwaliteit wordt als wisselend ervaren.

De vraagstukken over het functioneren van het college en de besluitvaardigheid en richting van besluiten, zoals die in 2004 nog werden opgetekend doen zich nauwelijks meer voor. Door de bilaterale contacten zijn de verrassingen in de besluitvorming door het college verminderd. Vanuit het college wordt ook aangegeven dat men de stukken voor de collegevergaderingen met de ambtelijke organisatie wil voorbereiden, om zelf de voorstellen in het college te kunnen verdedigen. De constatering in 2004 dat het optreden van het college niet altijd stimulerend en motiverend is, kan echter nog wel worden opgetekend bij de ambtelijke organisatie. De kritische houding van collegeleden over de kwaliteit van prestaties en de directe wijze waarop dat wordt geuit, wordt niet altijd als stimulerend ervaren. De vraag of het college wel vertrouwen heeft in de ambtelijke organisatie wordt nog steeds gesteld door management en medewerkers. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat het huidige college in het algemeen kritisch is over de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning.

Medewerkers en ook een deel van het management hebben moeten wennen aan de nieuwe, zakelijke, omgangsvormen tussen college en organisatie. Zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd wordt ook ambtelijk wel gepleit voor het elkaar aanspreken op gedrag en prestaties. Dit aanspreken gebeurt nu vanuit het huidige college. Gelet op de geconstateerde behoefte van de medewerkers moet deze wijze van opereren een plek krijgen, zodat deze kan bijdragen aan de effectiviteit. In algemene zin geldt dat de 'toon van de muziek' belangrijk is en dat managers een functie hebben in het vertalen van de signalen vanuit het bestuur naar de organisatie in motiverende en stimulerende signalen voor de organisatie.

Sinds het aantreden van het nieuwe college zijn er enkele gezamenlijke bijeenkomsten geweest tussen college en managementteam om te werken aan de onderlinge verbetering en de wederzijdse verwachtingen over werk, relatie en omgang met elkaar te delen.

Portefeuille-overleggen

Er zijn portefeuille-overleggen tussen de afdelingen en de respectievelijke wethouders. De invulling wisselt per afdeling. In het ene geval overlegt alleen het afdelingshoofd met de portefeuillehouder en in het andere geval nemen ook medewerkers deel aan de overleggen, afhankelijk van de onderwerpen die aan de orde zijn. Zowel van ambtelijke zijde als van bestuurlijke zijde bestaat tevredenheid over het functioneren van de portefeuille-overleggen. De ene wethouder gebruikt het portefeuilleoverleg als toegangspoort voor stukken om in het college aan de orde te worden gesteld. De andere is minder strikt in de wens om een collegevoorstel nadrukkelijk eerst in het portefeuilleoverleg te bespreken.

Vorbereiding van collegevergaderingen

Een recente vernieuwing is de ambtelijke werkgroep die de stukken voor het college *screent*. Daaraan was behoefte omdat de kwaliteit van collegevoorstellen niet altijd voldoende werd gevonden en omdat de gemeentesecretaris te nadrukkelijk als enige sluis (voor kwaliteit of integraliteit) van stukken naar het college fungeerde. De werkgroep let onder meer op helderheid en begrijpelijkheid van collegevoorstellen, de beslissingsrijpheid van de onderwerpen in de voorstellen en de keuzes die worden voorgelegd aan het college. Deze vernieuwing functioneert tot op heden naar tevredenheid van het college.

De stukkenstroom naar het college is onregelmatig. De ene week staan er veel stukken op de agenda, de andere week is de agenda bijna leeg. De waardering hiervan verschilt tussen collegeleden. Voor de een is het een zorgpunt, voor de ander is het een onvermijdelijk iets waarmee goed te leven valt. Een aandachtspunt is wel dat bij een volle agenda de bestuurlijk-ambtelijke voorbereiding soms tekort schiet. Bij uitzondering zijn onderwerpen niet voorbereid tussen bestuurder en het betreffende onderdeel van de ambtelijke organisatie.

Informele bilaterale contacten

Neder-Betuwe heeft een kleine gemeentelijke organisatie. Er zijn veel zogenaamde 'éénpitters', medewerkers die exclusief op een specifiek beleidsterrein werkzaam zijn. Bestuurders hebben met de verschillende aspecten van die terreinen te maken, van strategische vraagstukken tot operationele vraagstukken. Zij wenden zich tot de personen waar zij de informatie kunnen halen. Dat is in een aantal gevallen niet het afdelingshoofd, maar de individuele medewerker die (soms als enige) deskundig is op het betreffende terrein. Daarin schuilt het gevaar de managers niet op de hoogte zijn van de inhoud van contacten tussen medewerkers en collegeleden. Het vergt dan zowel van de kant van de collegeleden als de betreffende medewerkers, dat zij de leidinggevendenden op de hoogte stellen en aldus meenemen in de afwegingen die worden gemaakt. Dat is kwetsbaar voor de mate waarin de betrokken medewerkers en collegeleden daartoe het initiatief nemen. Dit wordt onderkend en er wordt naar gehandeld. In de praktijk van Neder-Betuwe blijkt dat dit over het algemeen wel goed loopt, incidenten daargelaten.

Bestuur en organisatie: vraag en aanbod

In het rekenkameronderzoek is naar voren gekomen dat er in de beleving van de ambtelijke organisatie sprake is van hoge ambities bij het college en de raad. Daarmee vragen zij veel van de ambtelijke organisatie. Dat verschijnsel is niet nieuw - en overigens ook niet specifiek voor Neder-Betuwe, in de ervaring van de rekenkameronderzoekers.

In de ambtelijke organisatie wordt ervaren dat vanuit het politiek bestuur 'de waan van de dag regeert.' Er komen voortdurend nieuwe vragen op de organisatie af. Daarbij wordt geconstateerd dat in het verleden bestuurders toezeggingen deden naar burgers en organisaties waarvan de ambtelijke organisatie niet op de hoogte was en die zij ook moeilijk waar kon maken. Met name rond 2005 en 2006 toen in de organisatie veel tijd en energie werd gestoken in de reorganisatie, stapelde het werk voor de organisatie zich op doordat bestuurders bleven 'besturen' en toezeggingen deden en afspraken maakten. De organisatie heeft daardoor veel achterstand opgelopen in de werkvoorraad. Het wegwerken van die achterstand heeft vervolgens tot veel werkdruk in de organisatie geleid.

In de interviews is geconstateerd dat in de top van de ambtelijke organisatie het werk dat vanuit het bestuur en de politiek wordt aangereikt, onvoldoende wordt gefilterd. Dat was in het verleden in sterke mate het geval en is nog steeds een actueel vraagstuk.

Signalen worden onvoldoende gekanaliseerd en het bestuur en de politiek worden niet geconfronteerd met de consequenties van hun wensen en verwachtingen. Zoals een geïnterviewde het formuleerde: 'dat draait de organisatie dol.'

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de gewenste verandering niet zozeer door het introduceren van een instrument moet worden bewerkstelligd, maar door elkaar direct aanspreken op consequenties van keuzes en handelingen. Dit stelt eisen aan de relatie tussen bestuur en management.

Tenslotte bestaat bij het college zorg over de belasting van de leidinggevenden, mede vanwege het traject Huis op Orde. Men heeft weinig zicht op wat daarin gaat gebeuren en wat de consequenties zijn voor de beschikbaarheid van de ondersteuning vanuit het management en de aansturing van medewerkers op prestaties en producten. Hier zit een spanning. Het management geeft aan dat eerst het huis op orde moet zijn, alvorens het college optimaal bediend kan worden. Tegelijkertijd vraagt het college 'dagelijks' om ondersteuning die adequaat is omdat de politiek en de samenleving daarom vraagt.

5.3 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag of de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Daarvoor zijn door de rekenkamercommissie vooraf twee normen bepaald, één die betrekking heeft op borging van effectief samenspel tussen college en organisatie en één gericht op duidelijkheid in rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Norm: Borging van effectief samenspel in plannen en contracten

In de gemeente wordt gewerkt met afdelingsplannen. Deze zijn intern op het functioneren van de afdeling als onderdeel van de organisatie gericht en minder op de aansluiting op het politiek-bestuurlijke programma van de gemeente. In de plannen wordt bijvoorbeeld ook niet of nauwelijks naar het coalitieprogramma verwezen. De afdelingsplannen zijn nog in ontwikkeling. De rekenkamercommissie geeft in het normenkader aan dat de werkplannen de basis zouden moeten vormen voor contractmanagement. Voor contractmanagement bestaat in de organisatie weinig draagvlak. Als in de afdelingsplannen de relatie met het politiek-bestuurlijke programma expliciet wordt gelegd dan is formalisering in contractmanagement in een organisatie van de schaal en omvang van Neder-Betuwe niet *per se* nodig.

Wel is het daarbij van belang dat bestuur, management en medewerkers de ruimte hebben om elkaar aan te spreken op in de plannen en programma's opgenomen prestaties en producten. Daadwerkelijk elkaar aanspreken op prestaties en producten lijkt in de organisatie op meer draagvlak te kunnen rekenen dan het formaliseren in weer een nieuw instrument dat contract-management met zich meebrengt. Wel is in het onderzoek geconstateerd dat de wens tot aanspreken op gedrag er wel is, maar dat het daadwerkelijk aanspreken nog weinig gebeurt. Het huidige college doet dat wel, maar in de organisatie is met nog niet gewend aan deze zakelijke benadering door het college.

Norm: Geen onduidelikheden over rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden

Met het aantreden van het huidige college zijn de waarnemingen inzake de wijze waarop met rollen en verantwoordelijkheden wordt omgegaan, veranderd ten opzichte van de vorige periodes. Aan de ene kant wordt ambtelijk gevonden dat het college te veel op de stoel van de ambtelijke organisatie gaat zitten en te veel op details stuurt. Aan de andere kant meent men bestuurlijk dat die bemoeienis noodzakelijk is om tot goede besluitvorming te komen en de kwaliteit van de producten en prestaties van de gemeente te verbeteren. Deels kan dit worden toegeschreven aan het wennen aan werkwijzen van nieuwe bestuurders. Dit punt is opgepakt door het management en het college in een aantal 'heisessies'. In het rekenkameronderzoek is geen zicht gekregen op het vervolg daarop.

In het onderzoek is geconstateerd dat bestuurders en medewerkers en leidinggevendenden doorgaans wel een modus hebben gevonden om op effectieve wijze met elkaar om te gaan. Aan de relatie tussen het management als collectief en het college wordt dus nog gewerkt. Bij het college bestaat wel zorg over de belasting van de leidinggevendenden, mede vanwege het traject Huis op Orde. Men heeft weinig zicht op wat daarin gaat gebeuren en wat de consequenties zijn voor de beschikbaarheid van de ondersteuning vanuit het management en de aansturing van medewerkers op prestaties en producten.

Samenvattend: Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel is geheel anders dan in het begin van de gefuseerde gemeente Neder-Betuwe. In portefeuilleoverleggen hebben de relaties tussen de bestuurders en de respectievelijke onderdelen van de organisatie zich ontwikkeld. De eerder geconstateerde verrassingen in het bestuurlijk samenspel doen zich nauwelijks meer voor. Wel is het bestuur nog steeds kritisch op de kwaliteit van het werk van de ambtelijke organisatie. Vanuit die organisatie wordt de wijze waarop het bestuur daarop interveenieert in beleidsprocessen als te kritisch en te zakelijk ervaren.

De ambtelijke top fungeert in beperkte mate als buffer tussen bestuur en de organisatie waar het gaat om kanalisering van het werk en verbetering van het veel over en weer. Er zijn initiatieven om de relatie te verbeteren en de wederzijdse verwachtingen de vragen vanuit het college en de mogelijkheden die de ambtelijke organisatie kan bieden op elkaar af te stemmen.

6 Planning- en controlcyclus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering van de planning- en controlcyclus.

Het K + V onderzoek uit 2004 constateerde dat in Neder-Betuwe verschillende P&C-instrumenten binnen de gemeente Neder-Betuwe waren ingevoerd (clusterplannen, tijdschrijven, maraps) of in ontwikkeling waren (productbegroting, afdelingsplannen). Het streefbeeld van een optimale planning- en controlcyclus was echter nog ver weg. De belangrijkste constatering waren:

- 'De doorwerking van strategische naar operationele plannen laat te wensen over. Naar onze mening is teveel sprake van losstaande plannen zonder adequate onderlinge binding en doorwerking.
- Veel medewerkers zijn niet vertrouwd met de inhoud van de clusterplannen; deze werken niet of nauwelijks door naar operationele werkplanningen. Dat wordt mede ook veroorzaakt doordat een belangrijke schakel ontbreekt: de afdelingsplannen.
- In de verantwoordingstructuur valt ook nog het nodige te verbeteren. Het jaarverslag/jaarrekening en de maraps zijn hoofdzakelijk financieel georiënteerd en missen de wenselijke uniformiteit. De clusterplannen bevatten weliswaar waardevolle outputgegevens en kengetallen maar daar wordt in de voortgangscontrole (maraps) weinig mee gedaan.
- De controllerfunctie is, ondanks de aanzet naar een productbegroting, sterk op financiële beheersing gericht. De evaluatieve functie van planning & control wordt onvoldoende benut. De afstemming tussen controller en financiën is een aandachtspunt.'

In de opzet van het rekenkameronderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor dit onderwerp.

- De planning-&controlcyclus is zodanig ingericht dat op efficiënte en effectieve wijze sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie kan plaatsvinden.
- Het P&C-instrumentarium is gebruikersgericht, dat wil zeggen gericht op informatiebehoefte van betrokkenen (tijdig, volledig, overzichtelijk).

6.1 Sturing en beheersing

Beleidsmatige sturing en beheersing

Meerdere personen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken geven aan dat de kwaliteit van de collegestukken tot voor kort op onderdelen tekort schoot. De kwaliteit van de beleidsstukken en de wijze waarop college, raad en deels ook burgers bediend worden, was te beperkt. Het kwam voor dat tijdens collegevergaderingen stukken moesten worden bijgesteld vanwege onjuistheden. Dit is inmiddels verbeterd. Een voorbeeld van een kwalitatief tekort betreft volgens respondenten de rapportages in het kader van de P&C-cyclus. Het lukt niet om die rapportages meer te laten zijn dan financiële verslaglegging van uitgaven. Men weet er nog geen beleidsrapportages van te maken. Daar wordt wel om gevraagd door de raad. Om de kwaliteit van de collegestukken te verbeteren is recentelijk een screeningscommissie ingesteld die toeziet op de kwaliteit van de collegestukken. Collegestukken worden voorgesproken in de portefeuillehouder-overleggen.

Financiële sturing en beheersing

Volgens meerdere geïnterviewden is de organisatie financieel nog niet *in control*. Tot 2010 lag de focus van de afdeling Financiën meer op (financiële) controle, dan op beheersing ('control'). Begin 2010 is het huidige afdelingshoofd in dienst getreden. Naast afdelingshoofd Financiën is hij tevens concerncontroller. De gemeente heeft ervoor gekozen een afdelingshoofd met een achtergrond in de bancaire sector aan te stellen. Dit is - vanwege het belang van rechtmatigheid en beheersing in die sector - een begrijpelijke keuze gezien de verbeteropgave die er lag in Neder-Betuwe wat betreft planning en control. Aangestuurd door het afdelingshoofd zet de organisatie nu in op een transformatie naar *financial control*. Aandachtspunten daarbij zijn:

- betrokkenheid/inschakeling van financieel consulenten;
- rechtmatigheid;
- risicomanagement.

De betrokkenheid en inschakeling van financiële consulenten is geborgd in drie gesprekken per jaar tussen de afdelingshoofden en de financieel consulent. In het kader van Hoor en Wederhoor door de RKC is vanuit de organisatie aangegeven dat sinds 2002 elk collegeadvies is voorzien van een paraaf van een financieel consulent. Er is daarnaast een overlegstructuur tussen afdelingsmanager, financiële consulent en HRM-medewerker. Nu verschuift de rol van de financieel consulent meer richting *business control*. Dit betekent dat de financieel consulent de afdelingsmanager meer dan voorheen vraagt om risico's inzichtelijk te maken. Het sturen op een degelijke *control* (beheersing) is ook echt een zaak van de gemeente zelf. De accountant controleert immers uitsluitend op rechtmatigheid. Door proactief op te treden en ook ongevraagd te verifiëren of een financieel advies wenselijk wil de afdeling de positie van de financieel consulent steviger neerzetten. Een robuuste en gezaghebbende invulling van het financieel consulentenschap is noodzakelijk voor de transformatie richting Financial control.

Een tweede aandachtspunt betreft de rechtmatigheid. Uit het feit dat de rechtmatigheidcontrole door de accountant zo moeizaam verlopen is, valt af te leiden dat basisprocessen in de organisatie niet geborgd zijn. Dit blijkt uit de afdelingsrapportage van Financiën en wordt ook door meerdere respondenten bevestigd. Het borgen van basisprocessen is niet zozeer een zaak van de afdeling financiën als wel van de vakafdelingen. Het gaat meer om zelfcontrole door de vakafdelingen op het uitvoeren conform de vastgestelde procedures en richtlijnen. Dit kan en moet beter dan het nu gaat.

Een derde aandachtspunt is het risicomanagement. De financiële positie in de jaren na 2011 vertoont een structureel nadelig resultaat. Dit nadelig resultaat wordt veroorzaakt door omgevingsfactoren en staat goeddeels los van het functioneren van de organisatie: structureel hogere lasten voor de uitvoering van het wegenbeheersplan, voor het leerlingenvervoer en voor uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)¹².

Gezien de financiële positie van de gemeente is het van belang om de risico's goed in kaart te brengen en te managen. Uit de 1^e bestuursrapportage 2011 blijkt dat de gemeente meer risico loopt dan het risicomijdende profiel waarvoor de gemeenteraad in 2007 heeft gekozen. De weerstandsratio is vorig jaar verslechterd tot onder het geaccepteerde niveau 1 (voldoende) en de verwachtingen voor de komende vijf jaar variëren tussen onvoldoende en ruim onvoldoende.

¹² 1^e Bestuursrapportage 2011, 10 mei 2011.

Een diepgaande financiële risicoanalyse valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek, maar op basis van dit rekenkameronderzoek is duidelijk dat het organiseren van het risicomanagement van groot belang is voor de gemeente Neder-Betuwe.

6.2 Gebruikersgerichtheid

De P&C-instrumenten zijn het afgelopen jaar verbeterd. Hier was ook echt behoefte aan in de gemeente. De P&C-cyclus is daarmee beter geborgd dan een aantal jaren geleden. Ook is de gebruikersgerichtheid toegenomen.

Aanpassingen betreffen:

- a. het format van de bestuursrapportages;
- b. de uniformiteit van de afdelingsplannen, deze zijn het afgelopen jaar herijkt;
- c. de managementrapportages per kwartaal, deze zijn recent ingevoerd.

ad a)

De bestuursrapportages zijn met ingang van de 15 bestuursrapportage 2011 compacter c.q. meer in presentatie-format. Door middel van *smileys* wordt de voortgang op beleidsmatig en op financieel niveau aangegeven, zie onderstaand kader. Op beide niveaus was een verbetering wenselijk (zie de vorige paragraaf).

Visuele afwijkingsrapportage



= Beleidsmatig volgens planning, financieel overeenkomstig begroting



= Beleidsmatig nog niet geheel op orde, financieel dreigende budgetoverschrijding



= Beleidsmatig wordt de planning niet gehaald, financieel is het budget niet toereikend.

Alleen bij gebruik van de laatste afbeelding geeft de gemeente een nadere toelichting; bij de overige afbeeldingen niet. Vergelijking met eerdere bestuursrapportages maakt duidelijk dat de hoeveel tekst niet substantieel minder is geworden. Wel is het overzicht duidelijk verbeterd, met name omdat afwijkingen van de planning direct zichtbaar zijn.

ad b)

De afdelingsplannen zijn in 2011 grotendeels volgens eenzelfde format opgesteld. De onderlinge vergelijkbaarheid komt de overall informatiewaarde ten goede. Opmerkelijk is dat de afdeling Financiën ervoor heeft gekozen geen afdelingsplan 2011 op te stellen, maar te verwijzen naar het vorige afdelingsplan. Dit omdat nog wordt voortgeborduurd op het nog steeds actuele afdelingsplan 2010 waarbij de koers wordt bepaald door de transformatie naar Financial Control¹³.

ad c)

De afdelingsrapportages per kwartaal zijn recent geïntroduceerd in de organisatie. In het licht van de benodigde verbetering van de 'control' van de organisatie, is een afdelingsrapportage een wenselijke verbetering.

¹³ Zie Rapportage aan directie, eerste kwartaal 2011, afdeling Financiën, 6 april 2011.

Doordat een afdelingsplan gevolgd wordt door een afdelingsrapport ontstaat de basis voor een plan-do-check-act-cyclus. Deze cyclus behelst het principe dat een plan resulteert in achtereenvolgens uitvoering, monitoring en bijstelling. Hiermee ontstaat een continue verbetercyclus in het beleidsproces.

In beginsel is dan ook een goed punt dat deze nieuwe afdelingsrapportages hetzelfde format volgen als het afdelingsplan, waardoor de afdelingen aangespoord worden om over dezelfde voornemens, prestaties en indicatoren te rapporteren als in het afdelingsplan. Dit draagt op termijn bij aan een gesloten *plan-do-check-act*-cyclus. Om echt te kunnen spreken van een gesloten cyclus, moeten de doelen en resultaten (prestatie-indicatoren) op elkaar aansluiten.

6.3 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag of de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering van de planning- en controlcyclus. Daarvoor zijn door de rekenkamercommissie vooraf twee normen bepaald, één over de inrichting van de P&C-cyclus, zodanig dat op efficiënte en effectieve wijze sturing en beheersing van de gemeentelijke organisatie kunnen plaatsvinden en één over de mate waarin het P&C-instrumentarium gebruikersgericht is, dat wil zeggen gericht op informatiebehoefte van betrokkenen (tijdig, volledig, overzichtelijk).

Norm: De planning- & controlcyclus ingericht op efficiënte en effectieve sturing en beheersing

De planning- & controldocumenten bieden nog niet zodanige informatie dat college en raad op effectieve en efficiënte wijze kunnen sturen. Dit speelt zowel op beleidsmatig niveau als op financieel niveau. Specifieke aandachtspunten op het financiële vlak zijn: inschakeling van financieel consulenten door de vakafdelingen, rechtmatigheid en risicomanagement. Hierin kunnen bestuur en organisatie nog een ontwikkelslag maken.

Norm: Het P&C-instrumentarium is gebruikersgericht, dat wil zeggen gericht op informatiebehoefte van betrokkenen (tijdig, volledig, overzichtelijk)

Met de vernieuwing van het P&C-instrumentarium is ingezet op een betere informatievoorziening c.q. een meer gebruikersgerichte informatiestroom. Het aflopen van de alle onderdelen van de *plan-do-check-act*-cyclus is nog een punt van aandacht.

7 Klantgerichte dienstverlening

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot de beoogde klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening.

Het K + V rapport uit 2004 riep het gemeentebestuur op om concrete uitspraken te doen ten aanzien van het toekomstige dienstverleningsconcept: 'Wij adviseren u om concrete doelen te formuleren ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Het is daartoe noodzakelijk dat een adequaat inzicht wordt verkregen in wachttijden, doorlooptijden, aantallen bezwaren en klachten, de afhandeling van brieven, klachten of meldingen, het meten van klanttevredenheid, en dergelijke. Dit betekent dat het huidige dienstverleningsconcept moet worden aangescherpt en vervolgens geïmplementeerd.'

De gemeente is met deze aanbeveling aan de slag gegaan en is gestart met de implementatie van het dienstverleningsmodel. Dit heeft in 2006 geleid tot de Gemeentewinkel. In de totale dienstverlening van de gemeente neemt de Gemeentewinkel een centrale plek in. Vandaar dat de focus wat betreft klantgerichtheid in dit rekenkameronderzoek met name ligt bij deze afdeling. Maar ook de later ingestelde afdeling Vergunningverlening en Handhaving werkt voor klanten: Voor burgers en organisaties die klant zijn omdat ze een vergunning nodig hebben of die 'klant' van handhaving zijn omdat ze wet- en regelgeving overtreden.

In dit rekenkameronderzoek richten we ons op het functioneren van de Gemeentewinkel als indicator voor de klantgerichtheid van de gehele gemeentelijke dienstverlening. Naar dienstverlening in het kader vergunningverlening en handhaving is geen apart onderzoek verricht bij burgers en bedrijven.

In de opzet van het rekenkameronderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor dit onderwerp.

- Optimale dienstverlening door middel van een klantgerichte organisatie en een optimaal functionerende Gemeentewinkel. De kwalificatie optimale dienstverlening is geoperationaliseerd in doelen en prestatie-indicatoren en de prestatie wordt gemeten.
- De medewerkers worden getraind op vraaggerichte en klantgerichte dienstverlening.
- Een gebruiksvriendelijke website, waarmee de burger via digitale wijze contact kan zoeken met de gemeente.

7.1 Optimale dienstverlening

Het in 2006 met een raadsbesluit vastgestelde doel van de Gemeentewinkel is¹⁴: *het realiseren van een optimale dienstverlening door middel van een klantgerichte organisatie en een optimaal functionerende Gemeentewinkel met daaraan gekoppeld een gebruiksvriendelijke website, waarmee de burger via digitale wijze (zoals digitaal aanvragen, informatie zoeken betreffende te leveren producten, melden van klachten e.d.) contact kan zoeken met de gemeente.'*

¹⁴ Raadsbesluit d.d. 16 november 2006 inzake Stand van zaken reorganisatie en gemeentelijke dienstverlening (raadsvoorstel d.d. 4 oktober 2006).

Met dit raadsbesluit heeft de gemeenteraad ook kennis genomen van de Gemeentewinkel te verwachten prestaties. Deze prestatie-indicatoren waren op realistische wijze gefaseerd in de tijd (per 1 januari 2007, per 1 januari 2008 et cetera) . Daarnaast waren ze concreet en meetbaar.

De uitrol van de Gemeentewinkel heeft een paar jaar in beslag genomen. Vanaf 2008 heeft de Gemeentewinkel zich ontwikkeld als spil in de dienstverlening aan de burger. De Gemeentewinkel omvat op dit moment de volgende clusters:

- Zorgloket.
- Burgerzaken/bevolking.
- Communicatie.
- Receptie & telefoon.

De dienstverlening vanuit de Gemeentewinkel was ambitieus ingezet; alle medewerkers moesten alle velden van de gemeentewinkel kunnen bedienen. Dat principe is inmiddels verlaten. De organisatie heeft gaandeweg geconstateerd dat het niet werkte.

Neder-Betuwe heeft de kwalificatie optimale dienstverlening geoperationaliseerd in doelen en prestatie-indicatoren en de prestatie wordt gemeten. De gemeente sluit daarbij aan op de landelijk gebruikte (meet) systematieken zoals Antwoord©, 'de 5 beloften aan de burger' en 'Waar staat je gemeente' van respectievelijk KING, het Ministerie van BZK en de VNG, en van KING.

Antwoord©

Dit is een methodiek waarbij de vraag van de klant centraal staat en de klant ongeacht het gebruikte kanaal snel antwoord krijgt. Antwoord© is met name een dienstverleningsmethodiek waarbij een cluster telefoon/receptie de overstap maakt naar Klant Contact Centre. Dit is niet zozeer een meetsystematiek met prestatie-indicatoren als wel een methodiek om burgers met een specifieke vraag snel en adequaat naar een antwoord te leiden. In Neder-Betuwe is de Gemeentewinkel in het najaar van 2010 met de implementatie gestart. De implementatie heeft wat vertraging opgelopen.

De 5 beloften aan de burger

Het Ministerie van BZK en de VNG hebben daarom een 'Checklist Dienstverlening' opgesteld. De checklist is opgebouwd uit vijf herkenbare doelstellingen, geformuleerd als '5 beloften aan de burger':

1. onze dienstverlening is mensgericht;
2. burgers kunnen hun zaken snel en zeker regelen;
3. altijd de juiste deur: optimale ketensamenwerking;
4. we vragen gegevens slechts eenmaal op;
5. we zijn transparant en aanspreekbaar.

Elke belofte bestaat uit een aantal instrumenten ter verbetering van de (digitale) dienstverlening. Sommige van die instrumenten zijn wettelijk verplicht; anderen zijn bestuurlijk afgesproken of om een andere reden van belang. De voortgang op de 5 beloften wordt gemeten aan de hand van het aantal punten op een checklist dat in orde is. Neder-Betuwe heeft als ambitie om 60% te scoren en zit daar nu ook op.

Waar staat je gemeente

In de onderstaande figuur is een vergelijking tussen Neder-Betuwe en een drietal benchmark-groepen weergegeven. Neder-Betuwe is vergeleken met gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, met gemeenten in de provincie Gelderland en met alle Nederlandse gemeenten. In de figuur is rood gemarkeerd welke Neder-Betuwse waarden 5% of meer onder een van de benchmark-groepen liggen. Groen gemarkeerd zijn die Neder-Betuwse waarden die 5% of meer boven de benchmark liggen.

| ' Waar staat je gemeente' , data 2009 | Neder-Betuwe | Gemeenten <25.000 inwoners | Provincie Gelderland | Nederland |
|---|--------------|----------------------------|----------------------|-----------|
| Oordeel burgerverhouding gem. belastingen en voorz.niveau | 5,3 | 5,8 | 5,9 | 5,8 |
| Oordeel bezoeker over openingstijden | 6,9 | 6,9 | 7,5 | 7,4 |
| Oordeel bezoeker bereikbaarheid | 8,1 | 7,8 | 7,8 | 7,7 |
| Oordeel bezoeker parkeergelegenheid | 7 | 7,1 | 7,1 | 6,9 |
| Oordeel bezoeker overzichtelijkheid | 8 | 7,8 | 7,7 | 7,7 |
| Oordeel bezoeker bewegwijzering | 7,8 | 7,5 | 7,5 | 7,5 |
| Oordeel bezoeker wachtruimte | 7,8 | 7,6 | 7,6 | 7,6 |
| Oordeel bezoeker over wachttijd | 8,1 | 8,1 | 8,1 | 7,9 |
| Oordeel bezoeker vriendelijkheid | 8,7 | 8,5 | 8,3 | 8,3 |
| Oordeel bezoeker deskundigheid | 8,5 | 8,3 | 8,2 | 8,1 |
| Oordeel bezoeker verzorgdheid medewerker | 8,6 | 8,3 | 8,2 | 8,2 |
| Oordeel bezoeker over inleving medewerker | 8,3 | 8,1 | 8 | 8 |
| Oordeel bezoeker duidelijkheid informatie | 8,4 | 8,2 | 8,2 | 8,1 |
| Oordeel bezoeker doorlooptijd | 7,9 | 8 | 8 | 7,9 |
| Oordeel bezoeker privacy | 7,2 | 7,1 | 7,3 | 7,3 |
| Oordeel bezoeker over prijs | 6,1 | 6,2 | 6,1 | 6 |
| Rapportcijfer baliedienstverlening | 7,7 | 7,6 | 7,7 | 7,6 |

Figuur 2. Benchmark dienstverleningsindicatoren 'Waar staat je gemeente'¹⁵

De bereikbaarheid van de gemeente is in Neder-Betuwe bovengemiddeld goed. Twee onderwerpen die van belang zijn voor de perceptie van de bezoeker ten aanzien van de dienstverlening zijn vriendelijkheid en deskundigheid. De bezoekers in Neder-Betuwe ervaren de behandeling als vriendelijk en deskundig. Op deze onderwerpen scoort Neder-Betuwe beduidend beter dan het gemiddelde van de benchmark.

Het blijkt dat Neder-Betuwe slechter dan de benchmark scoort op het onderwerp 'Oordeel burger over verhouding tussen gemeentelijke belasting en het voorzieningenniveau'. Dit is echter meer een inhoudelijk onderwerp dan een dienstverleningsonderwerp. Ook op het 'Oordeel bezoeker over openingstijden' scoort de gemeente beneden het gemiddelde.

Vergunningverlening en handhaving

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar de dienstverleningskwaliteit van de afdeling Vergunningverlening en Handhaving. Uit de bestudeerde stukken en de gevoerde gesprekken is af te leiden dat de afdeling over het algemeen naar behoren lijkt te functioneren.

De rekenkamercommissie (RKC) heeft kennis genomen van geluiden vanuit de gemeenteraad dat er bij burgers onvrede zou zijn over de wijze waarop rond vergunningverlening wordt gecommuniceerd. Hoewel onvrede over inhoud, bejegening en dienstverlening door elkaar kan lopen, acht de RKC het voor de organisatie van belang om het signaal serieus te nemen. In het

¹⁵ KplusV-bewerking van bronmateriaal van het Ministerie van BZK, Advies Overheid, Burgerpeiling Gemeenten, Klanttevredenheidsonderzoek Gemeenten.

onderzoek is geconstateerd dat er door de afdeling aan verbetering van de dienstverlening wordt gewerkt.

Het motto van de afdeling Vergunningverlening en handhaving is: 'Klantgericht, slagvaardig, betrouwbaar'. In hoeverre de afdeling daadwerkelijk klant- en vraaggericht is, is op hoofdlijnen in het afdelingsplan aangeduid. De principes zijn dat de afdeling telefonisch en op afspraak benaderbaar is voor klanten, dat klanten zo snel mogelijk een duidelijk en voor hen te begrijpen antwoord op hun vraag krijgen en dat klanten met respect worden behandeld. De doelen van de afdeling ten aanzien van klant- en vraaggerichtheid zijn nog beperkt geoperationaliseerd in specifieke prestatie-indicatoren.

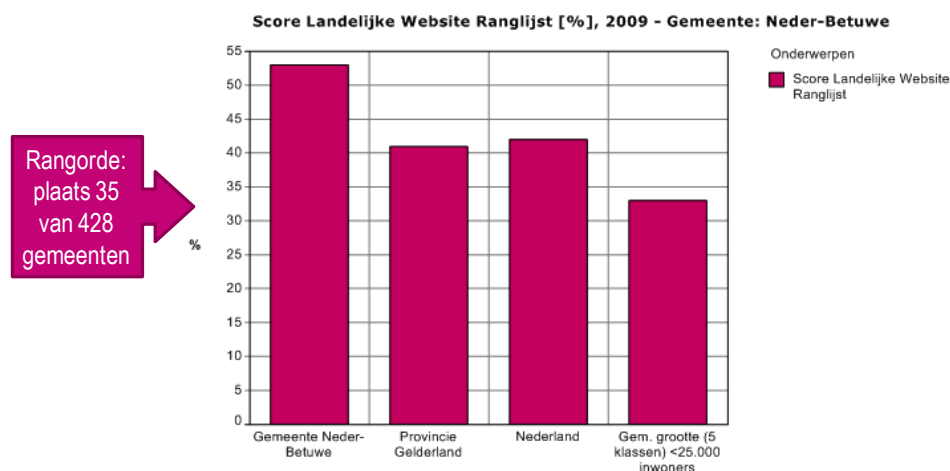
De gemeente heeft thans nog een achterstand in de actualiteit van de bestemmingsplannen. Deze wordt planmatig weggewerkt, maar zolang zij nog bestaat kan een deel van de aanvragen voor een omgevingsvergunning moeilijk worden behandeld. Verbetering ligt op dit vlak dus in het verschiet.

7.2 Training vraag- en klantgerichtheid

Zoals in de vorige paragraaf aangeduid sluit de gemeente aan bij landelijk uitgerolde concepten als Antwoord© en de 5 beloften aan de burger. Hieruit, en uit de gevoerde gesprekken, blijkt dat de gemeente streeft naar vraaggerichtheid en klantgerichtheid. Dit rekenkameronderzoek geeft geen zicht op specifieke trainingen klantgerichtheid. Uit de mate waarin de bezoekers positief oordelen over de vriendelijkheid, deskundigheid, het inlevingsvermogen van de medewerker en de duidelijkheid van de informatie, blijkt dat de klantgerichtheid in Neder-Betuwe goed op orde is.

7.3 Digitale dienstverlening

De gemeente heeft een hoog ambitieniveau wat betreft de digitale dienstverlening. Het Jaarverslag 2010 vermeldt een streefwaarde van plaats 35 op de ranglijst van gemeentelijke websites. In de meest recente meting (2009) inderdaad plaats 35 bereikt. Een aanzienlijke stijging ten opzichte van de eerdere rangorde van 149. Neder-Betuwe staat op plaats 3 van de 222 gemeenten onder 25.000 inwoners. Deze score is wat betreft de onderzoekers te classificeren als zeer goed.



Bron: Advies Overheid

Figuur 3. Benchmark website 'Waar staat je gemeente'

Het beeld wat de gemeente zelf van de website heeft is dat de website voldoet, maar dat het nog beter kan. Verbeterpunten zijn de ouderwetse zoekstructuur (daar wordt nu aan gewerkt) en het toegankelijk maken van statusinformatie rond vergunningen via www.mijnoverheid.nl.

De gemeente streeft naar verdere verbetering van de digitale dienstverlening. In dit kader overweegt de gemeente om in samenwerking met Buren en Lingewaal een andere website-bouwer te kiezen. Neder-Betuwe is echter kritisch ten aanzien van het kwaliteitsniveau en wil eerst bezien of de beoogde gezamenlijke websitebouwer naar behoren presteert.

Het is volgens de gemeente op het vlak van digitale dienstverlening nodig om samen te werken met gemeenten. De kwetsbaarheid is namelijk een issue. Maar het mag niet zo zijn dat door samenwerking met andere gemeenten het gewenste kwaliteitsniveau niet wordt bereikt, of dat dit verstorend in het verdere proces werkt.

7.4 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag in hoeverre de reorganisatie heeft geleid tot de beoogde klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening. Daarvoor zijn door de rekenkamercommissie vooraf drie normen bepaald: een norm met betrekking tot de klantgerichtheid, een norm met betrekking tot de trainingen en een norm over de gebruiksvriendelijkheid van de website.

Norm: Optimale dienstverlening door een klantgerichte organisatie

Neder-Betuwe heeft de kwalificatie optimale dienstverlening geoperationaliseerd in doelen en prestatie-indicatoren en de prestatie wordt gemeten. De organisatie is klantgericht en behaalt bovengemiddelde scores op meerdere relevante indicatoren. De gemeentewinkel functioneert naar behoren.

Norm: Training op vraaggerichte en klantgerichte dienstverlening.

Uit de mate waarin de bezoekers positief oordelen over de vriendelijkheid, deskundigheid, het inlevingsvermogen van de medewerker en de duidelijkheid van de informatie, blijkt dat de klantgerichtheid in Neder-Betuwe goed op orde is. Dit lijkt meer voort te komen uit een reeds aanwezige klantgerichte houding en aansturing door het management dan uit training.

Norm: Een gebruiksvriendelijke website

Met zijn website staat Neder-Betuwe op plaats 3 van de 222 gemeenten onder 25.000 inwoners. Deze score is wat betreft de onderzoekers te classificeren als zeer goed.

Op het vlak van vergunningverlening en handhaving heeft de RKC geen onderzoek gedaan. Er is ook geen landelijk vergelijkend onderzoek. De afdeling werkt aan meer klantgericht werken. Aansturing op inlevingsvermogen en meedenken met de vraag van de klant is op dat vlak een onderwerp waaraan wordt gewerkt.

8 Externe inhuur

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de reorganisatie en de activiteiten die daarop zijn gevolgd, hebben geleid tot vermindering van de inhuur van externe bureaus en extern personeel.

De inhuur van externe menskracht was in het verleden een punt van aandacht. Zie bijvoorbeeld het rekenkameronderzoek¹⁶ uit 2009 : *'Uit de inhuur van extern personeel blijkt dat de eigen ambtelijke organisatie een dergelijk groot aantal projecten niet aan kan. Hierbij staan twee opties open: het vergroten van de structurele capaciteit van het apparaat of het beperken van het aantal projecten.'*

In het rekenkameronderzoek zijn de volgende normen gehanteerd voor dit onderwerp.

- De reorganisatie heeft geleid tot een afname van externe inhuur.
- Er wordt gestuurd op de omvang van inhuur. Dit impliceert dat de organisatie beleid heeft en dat er inzicht is in omvang, duur, prijs, et cetera van externe inhuur.

8.1 Ontwikkeling externe inhuur

De ontwikkeling van de externe inhuur is weergegeven in de onderstaande tabel (afgerond).

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Brandweer | € 14.000 | € 33.000 | € 49.000 | € 72.000 | € 57.000 | € 43.000 |
| Directie | € 16.000 | € 75.000 | | | | |
| Concernstaf | | | € 38.000 | € 93.000 | € 184.000 | € 46.000 |
| Financiën | | | | | | € 95.000 |
| Gemeentewinkel | € 55.000 | € 20.000 | € 75.000 | € 132.000 | € 293.000 | € 12.000 |
| Griffie | | € 2.000 | € 6.000 | € 133.000 | | |
| Grondgebied | € 152.000 | € 132.000 | € 77.000 | € 132.000 | € 99.000 | |
| Middelen | € 379.000 | € 426.000 | € 273.000 | € 330.000 | € 194.000 | € 137.000 |
| Ruimte | € 261.000 | € 471.000 | € 349.000 | € 756.000 | € 1.285.000 | € 56.000 |
| Samenleving | € 124.000 | € 111.000 | € 170.000 | € 102.000 | € 78.000 | € 30.000 |
| VV en HH | | | | | | € 51.000 |
| Totaal | € 1.151.000 | € 1.274.000 | € 1.041.000 | € 1.754.000 | € 2.193.000 | € 473.000 |

Uit de tabel is een tweetal bevindingen af te leiden. Ten eerste heeft de reorganisatie niet geleid tot een afname van externe inhuur. In de jaren direct na de reorganisatie is de externe inhuur juist toegenomen. Er waren diverse vacatures die tijdelijk zijn ingevuld en met name de afdeling Ruimte heeft een relatief groot beroep op externe krachten gedaan bij de bemensing van projecten. Er zijn daar externe projectleiders ingehuurd.

De tweede constatering is dat de externe inhuur in 2010 met bijna 80% is gedaald.

¹⁶ Risicobeheersing van de grondexploitaties in Neder-Betuwe, IOO in opdracht van de rekenkamercommissie Neder-Betuwe, 11 november 2009.

Dit is een gevolg van enerzijds een afname van het aantal vacatures, ziektegevallen en de ruimtelijke projecten waarvoor inhuur nodig was en anderzijds een strakke sturing vanuit de directie. In de gemeenteraad is ook aangedrongen op vermindering van de externe inhuur.

8.2 Sturing op externe inhuur

Er is geen visie, beleidsstuk of specifieke rapportage met betrekking tot externe inhuur. Er is wel een door het managementteam vastgelegde interne procedure. Deze houdt in dat een afdelingsmanager mag inhuren mits dit op te vangen is binnen de vrijgevallen vacaturegelden (door vacatures die – tijdelijk – niet ingevuld worden). Wanneer afdelingsmanagers boven de bestaande vrijval willen inhuren, dan dient dit in alle gevallen goedgekeurd te worden door de gemeentesecretaris. Daarnaast is er een apart budget voor de vervanging van eigen personeel wanneer deze voor een bepaalde periode arbeidsongeschikt zijn.

Van meerdere kanten binnen de gemeentelijke organisatie is bevestigd dat er thans strak gestuurd wordt op het zo beperkt mogelijk houden van de externe inhuur. De noodzaak om extern in te huren is ook minder dan voorheen. Onder meer doordat het aantal projecten binnen de afdeling Ruimte ingeperkt is en vacatures vervuld zijn.

8.3 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag in welke invloed de reorganisatie heeft gehad op de inhuur van externe bureaus en extern personeel. De rekenkamercommissie heeft daarover voorafgaand aan dit onderzoek de onderstaande normen gedefinieerd.

Norm: De reorganisatie heeft geleid tot een afname van externe inhuur

De reorganisatie heeft niet direct geleid tot een afname van externe inhuur. De afname van externe inhuur is ingezet in 2010. Zij is het gevolg van enerzijds een beperktere behoefte aan externe inhuur door minder projecten en minder vacatures en anderzijds een strakkere sturing door het gemeentebestuur en de met name de directie.

Norm: Er wordt gestuurd op de omvang van inhuur. Dit impliceert dat de organisatie beleid heeft en dat er inzicht is in omvang, duur, prijs, et cetera van externe inhuur

De directie stuurt aan de hand van een interne richtlijn strak op het inperken van de externe inhuur. De gemeente heeft goed zicht op de omvang van de externe inhuur.

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk wordt antwoord gegeven op de - in de loop van het onderzoek bijgestelde - deelvragen van de rekenkamercommissie. Tevens wordt ingegaan op de toekomstbestendigheid van de gemeentelijke organisatie. Op grond daarvan formuleren we adviezen voor het college en aanbevelingen voor de raad.

9.1 Conclusies

Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie was om na te gaan in hoeverre de reorganisatie in de gemeente Neder-Betuwe de beoogde kwaliteitsverbetering teweeg heeft gebracht. *De deelvragen zijn hieruit afgeleid. Alvorens antwoord te geven op de deelvragen voor de huidige situatie (anno 2011) kan worden vastgesteld, dat in de eerste jaren na de reorganisatie van 2005-2006 weliswaar de structuur verbeterd is ten opzichte van die van vóór de reorganisatie, maar dat de verdere beoogde kwaliteitsverbeteringen tot 2009 niet zijn opgetreden. Pas de laatste jaren zijn verbeteringen in het functioneren van de organisatie effectief in gang gezet.*

1. In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van een resultaatgericht functioneren van de organisatie (structuur, werkwijzen en cultuur)?

Er is thans nog sprake van onvoldoende resultaatgericht functioneren van de organisatie. De structuur kent, na nog een aantal aanpassingen sinds 2006, korte lijnen en afstemmingsmechanismen. Echter de ontvlechting van het onderdeel Middelen en het verdelen van deze functie over het lijnmanagement is, vanwege toename van het aantal sturingsrelaties en van het beroep op de *span of attention* van het management van de afdelingen, risicovol. Er wordt veel van het management gevraagd in zowel de dagelijkse aansturing van medewerkers op inhoud en proces, de ondersteuning van het bestuur en het op orde brengen van de organisatie.

Planmatig en projectmatig werken is nog steeds in ontwikkeling. Datzelfde geldt voor *planning & control* (zie ook hierna bij vraag 3). In samenhang met een beperkt ontwikkeld financieel risicomangement en het nog steeds doorlopen van een aantal – potentieel kostbare – fysieke projecten, kan worden geconcludeerd dat de organisatie op financieel gebied nog niet *in control* is.

In de cultuur van de organisatie is elkaar aanspreken op gedrag en elkaar houden aan 'afpraak is afspraak' nog steeds een aandachtspunt. De cultuur van de organisatie is nog steeds niet voldoende op afstemming en samenwerking gericht. De versnipperde huisvestingssituatie tot nu toe (doorlopend tot medio 2012), is daar mede debet aan.

2. In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van de beoogde kwaliteitsverbetering van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel?

Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel is geheel anders dan in het begin van de gefuseerde gemeente Neder-Betuwe. In portefeuille-overleggen heeft de communicatie tussen de bestuurders en de respectievelijke onderdelen van de organisatie zich goed ontwikkeld. De in 2004 geconstateerde verrassingen in het bestuurlijk samenspel doen zich nauwelijks meer voor.

Wel is het bestuur nog steeds kritisch over de kwaliteit van het werk van de ambtelijke organisatie. Vanuit die organisatie wordt de wijze waarop het college daarop intervineert in beleidsprocessen als te kritisch en te zakelijk ervaren.

De ambtelijke top fungeert in beperkte mate als buffer tussen bestuur en de organisatie waar het gaat om kanalisering van het werk en de vele onderlinge contacten. Er zijn initiatieven om de relatie te verbeteren en de wederzijdse verwachtingen, de vragen vanuit het college en de raad enerzijds en de mogelijkheden die de ambtelijke organisatie kan bieden anderzijds, op elkaar af te stemmen.

3. In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van de beoogde kwaliteitsverbetering van de planning- & controlcyclus?

De planning- & controldocumenten bieden nog niet zodanige informatie dat college en raad op effectieve en efficiënte wijze kunnen sturen. Dit speelt zowel op beleidsmatig niveau, als op financieel niveau. Specifieke aandachtspunten op het financiële vlak zijn: tijdige inschakeling van de financiële consultants door de vakafdelingen, rechtmatigheid en risicomanagement. In het algemeen gaat het om het vroegtijdig in beleidsprocessen meenemen van het *control*-aspect. Met de vernieuwing van het P&C-instrumentarium is recentelijk ingezet op een betere informatievoorziening c.q. een meer gebruikersgerichte informatiestroom. Het verder verbeteren van de monitoring en daarmee het sluiten van de *plan-do-check-act*-cyclus is nog een punt van aandacht. De informatievoorziening dient zich verder te verbreden van financiële informatie naar beleidsinformatie.

4. In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van de beoogde klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening?

Neder-Betuwe heeft de kwalificatie 'optimale dienstverlening' geoperationaliseerd in doelen en prestatie-indicatoren en de prestaties worden gemeten. De organisatie is klantgericht en behaalt in landelijke onderzoeken bovengemiddelde scores op meerdere relevante indicatoren. De gemeentewinkel functioneert naar behoren. Ook de website scoort goed in landelijk onderzoek op het vlak van de gebruiksvriendelijkheid. Op het vlak van vergunningverlening en handhaving is geen informatie beschikbaar uit landelijk vergelijkend onderzoek. In dit rekenkameronderzoek is niet bij burgers of bedrijven apart onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid. De RKC neemt kennis van signalen vanuit de politiek dat meedenken met de vraag van de klant een aandachtspunt is in de organisatie.

5. In hoeverre is na de reorganisatie een organisatie ontstaan waarin sprake is van vermindering van de inhuur van externe bureaus en extern personeel?

De inhuur van extern personeel is pas sinds een jaar verminderd na afname van het aantal vacatures, minder behoefte aan inhuur bij grote projecten en mede na signalen vanuit de politiek over de noodzaak van minder uitgaven voor inhuur. Gelet op de korte tijdspanne tot de uitvoering van dit onderzoek, kan thans niet worden aangegeven in hoeverre deze vermindering structureel is en wat de effecten zijn op de prestaties van de organisatie. De gemeente heeft echter nu goed zicht op de omvang van de inhuur. Dat is een belangrijke voorwaarde voor beheersing van de inhuur.

Toekomstige ontwikkelingen

Belangrijke toekomstige ontwikkelingen voor de gemeente Neder-Betuwe zijn ten eerste de nieuwe huisvesting en daarmee samenhangend de overgang naar het Nieuwe Werken en ten tweede de opvang van de bezuinigingen in combinatie met decentralisatie van (rijks-)taken.

De overgang naar het Nieuwe Werken zal naar verwachting veel tijd en energie van de leidinggevenden en de medewerkers vergen. In het onderzoek is geconcludeerd dat op dit moment er onderdelen van het gemeentelijk functioneren zijn, die nog niet voldoende *in control* zijn. Een effectieve overgang naar het Nieuwe Werken vergt tenminste adequate P&C-cyclus en HRM-cyclus, effectief sturen op prestaties en resultaten alsook transparantie van werk en werkprocessen. De rekenkamercommissie concludeert dat in de huidige situatie een overgang naar het Nieuwe Werken in Neder-Betuwe risico's voor het effectief en efficiënt functioneren met zich meebrengt. Er is echter nog een jaar te gaan voordat de overgang gaat plaatsvinden. In dat jaar kan er gewerkt worden aan het traject Huis op Orde. Het Nieuwe werken maakt onderdeel uit van Huis op Orde. Dit ambitieuze traject kan juist bijdragen aan het verbeteren van het functioneren en daarmee aan een goede overgang naar het Nieuwe Werken.

Ten tijde van de uitvoering van dit rekenkameronderzoek was nog niet duidelijk in welke richting de gemeentelijke kerntakendiscussie in relatie tot de bezuinigingen en decentralisatie van taken zou gaan. Een effectieve kerntakendiscussie vergt dat de onderdelen van de gemeentelijke taak in onderlinge samenhang worden afgewogen. Dat kan op het niveau van het managementteam waarin alle beleidsterreinen vertegenwoordigd zijn. Dat kan ook op politiek-bestuurlijk niveau. De vraagstukken die zijn gesignaleerd met betrekking tot het resultaatgericht functioneren, de beperkte ambtelijke capaciteit en de kwaliteitsvraagstukken in de organisatie, maken dat op dit moment de organisatie nog niet gereed is voor het oppakken van taken die worden gedecentraliseerd. Ook hierop wordt in het traject Huis op Orde ingegaan. Zoals aangegeven zal dit traject veel tijd en aandacht van de leiding en medewerkers van de organisatie vergen. Het traject zal naast de leiding van de organisatie ook gedragen moeten worden door zowel medewerkers als het politiek bestuur (college en raad).

9.2 Aanbevelingen

Het College van Burgemeester en Wethouders is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie. Op grond van dit onderzoek komt de rekenkamercommissie (RKC) tot een aantal adviezen aan het college.

Het de laatste jaren ingezette proces van verbeteringen van bedrijfsvoering en taakuitvoering kan en moet met kracht worden voortgezet door uitvoering van het traject Huis op Orde. Voor het toekomstig effectief functioneren van de gemeente is het van cruciaal belang dat dit traject slaagt. De RKC meent dat verdere verbetering via de verschillende onderdelen van het Huis op Orde een voorwaarde is voor het realiseren van het Nieuwe Werken in de nieuwe huisvesting van de gemeente en voor opvang van de decentralisatie van (rijks-) taken. De doelen die moeten worden gehaald alvorens die overgang naar het Nieuwe Werken zonder grote risico's kan verlopen, moeten expliciet en meetbaar worden gemaakt, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt, in hoeverre de organisatie er volgend jaar klaar voor is. Het college dient er zich rekenschap van te geven dat het traject Huis op Orde op een goede wijze planmatig wordt

uitgevoerd. Daarop dient ook de inzet van mensen en (financiële) middelen te worden afgestemd.

De RKC adviseert om voortdurend te monitoren wat de voortgang en de (tussentijdse) resultaten van dit traject zijn, zodat eventueel kan worden bijgestuurd.

De rekenkamercommissie vraagt het college om aandacht voor de werkbelasting van met name het management van de organisatie omdat deze moet werken aan adequate ondersteuning van het bestuur, verbetering van de bedrijfsvoering en doorvoering van vergaande organisatorische vernieuwingen.

De rekenkamercommissie adviseert het college om de mogelijkheden tot verdergaande samenwerking met buurgemeenten te onderzoeken, om zo de kwetsbaarheid van de organisatie (in de beschikbaarheid en de kwaliteit van de capaciteit) te verminderen.

De RKC beveelt tenslotte de gemeenteraad aan om bij nieuwe initiatieven voor beleid en/of projecten zich rekenschap te geven van de belasting die er van kan uitgaan op de gemeentelijke organisatie, mede in het licht van de kwantitatieve en de kwalitatieve capaciteitsvraagstukken die de organisatie kent en de ontwikkeling waarin de organisatie zich de komende tijd bevindt.

Bijlage 1

Geïnterviewde personen

- De heer ir. C.W. Veerhoek (burgemeester).
- De heer J.M. Schuurman (wethouder).
- De heer H. Willemsen (voormalig wethouder).
- De heer N.A. de Groot (gemeentesecretaris).
- Mevrouw B. Roukens (hoofd afdeling Gemeentewinkel).
- De heer R. van Luunen (hoofd afdeling Financiën).
- De heer J. Dijkstra (hoofd afdeling Ruimte).
- De heer R. Dijkstra (hoofd afdeling Vergunningverlening en handhaving).
- De heer J. Straatman (hoofd afdeling Samenleving).
- De heer H.G van Bockel (voorzitter ondernemingsraad).
- De heer M. Pijl (lid ondernemingsraad).
- Mevrouw S. van Deelen (lid ondernemingsraad).
- De heer P. Blijdeveen (lid ondernemingsraad).
- De heer P. van den Berg (lid ondernemingsraad).

Bijlage 2

Geraadpleegde documenten

- Afdelingsplan 2010, Afdeling Middelen, Gemeente Neder-Betuwe. 5 februari 2010.
- Afdelingsplan 2010, Afdeling Vergunningverlening en Handhaving, Klantgericht Slagvaardig en betrouwbaar. Gemeente Neder-Betuwe. 5 februari 2010.
- Afdelingsplan 2010, Afdeling Samenleving. Gemeente Neder-Betuwe. Januari 2010.
- Afdelingsplan 2010, Afdeling Gemeentewinkel. Gemeente Neder-Betuwe. 28 januari 2010.
- Afdelingsplan 2010, Afdeling Financiën. Samenwerken Resultaatgericht (intern) klantfocus. Gemeente Neder-Betuwe. maart 2010.
- Afdelingsplan 2010, Afdeling Grondgebied. Gemeente Neder-Betuwe. Januari 2010.
- Afdelingsplan Ruimte. Gemeente Neder-Betuwe. z.d.
- Afdelingsplan 2011. Afdeling Samenleving. Gemeente Neder-Betuwe. 1 maart 2011.
- Afdelingsplan 2011. Afdeling Middelen/werkeenheid Bestuurlijk Juridische Zaken. 15 februari 2011.
- Afdelingsplan 2011. Afdeling Grondgebied, Facilitair en DIV. Gemeente Neder-Betuwe. maart 2011.
- Afdelingsplan 2011. Klantgericht Slagvaardig Betrouwbaar. Afdeling Vergunningverlening en Handhaving. februari 2011.
- Bedrijfsvoeringconcept d.d. 12 september 2005. Gemeente Neder-Betuwe.
- Begroting 2011 en meerjarenraming 2012-2015. Gemeente Neder-Betuwe. 28 september 2010.
- Beoordelingsformulier, Functionerings- en Beoordelingsgesprekken. Gemeente Neder-Betuwe. Z.d.
- 1^e Bestuursrapportage 2010. Gemeente Neder-Betuwe. 10 mei 2010.
- 2^e bestuursrapportage 2010. Gemeente Neder-Betuwe. 1 september 2010.
- Concernplan (2010 -) 2011. Het huis op orde. Gemeente Neder-Betuwe. z.d.
- Externe inhuur 2005 t/m 2010 per afdeling. Gemeente Neder-Betuwe. z.d.
- Functionerings- en Beoordelingsgesprekken. Gemeente Neder-Betuwe. Vastgesteld 02-01-2002, laatst gewijzigd 11-04-2008.
- Gespreksformulier functioneringsgesprekken. Gemeente Neder-Betuwe. z.d.
- IME-consult. Additionele offerte reorganisatie. 3 mei 2005 en 28 juni 2005.
- IME-consult. Begeleiding invoering Dienstverleningsmodel. 10 augustus, 5 oktober en 13 december 2005.
- Jaarstukken 2010, Jaarverslag en Jaar5ekning. Gemeente Neder-Betuwe. z.d.
- Kadernota 2011-2014. Gemeente Neder-Betuwe. 31-05-2010.
- K + V adviesbureau. Evaluatie gemeentelijke organisatie. Eindrapport. 14 december 2004.
- Managementrapportage III 2005. Advies aan burgemeester en wethouders. 17-11-2005.
- Memo aan het MT: Totaalplanning Planning en control documenten cyclus 2011 (inclusief detailplanning). Gemeente Neder-Betuwe. 21 december 2010.
- Overzicht gemaakte afspraken 'Doorwerthessie' gemeente Neder-Betuwe. 17 maart 2009.
- Programmabegroting 2010 en Meerjarenraming 2011-2013. Gemeente Neder-Betuwe. 13 oktober 2009.
- Raadsvoorstel: financiële consequenties nieuw functieboek ambtelijke organisatie. Gemeente Neder-Betuwe. 9 januari 2006.

- Raadsvoorstel: stand van zaken reorganisatie en gemeentelijke dienstverlening. Gemeente Neder-Betuwe. 16 november 2006.
- Rapportage aan Directie, 1^e kwartaal 2011. Afdeling Ruimte. 1 april 2011.
- Rapportage aan Directie, 1^e kwartaal 2011. Afdeling Financiën. 6 april 2011.
- Reorganisatie gemeente Neder-Betuwe. Plan van aanpak, 14 december 2004.
- Samenwerking met Buren (B5). Startnotitie. z.d.