

## Strategisch organisatiedocument



**De blik naar buiten!**

Juni 2012

Gemeente De Wolden



actief en betrokken

[dewolden.nl](http://dewolden.nl)



## INHOUDSOPGAVE

<b>INHOUDSOPGAVE .....</b>	<b>1</b>
<b>Samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>5</b>
<b>2. De gemeente De Wolden: cijfers, missie, visie, ambitie en organisatie.....</b>	<b>7</b>
2.1 Inleiding .....	7
2.2 De gemeente De Wolden in cijfers .....	7
2.3 Doorlichting organisatie vanuit de resultaten ontwikkelagenda .....	11
2.4 Hoe kijkt de inwoner naar onze organisatie .....	12
2.5 Organisatiestructuur .....	13
2.6 Missie, visie en ambities .....	14
2.7 Beheersgemeente, regiegemeente of ontwikkelgemeente .....	15
<b>3. Relevante ontwikkelingen voor gemeenten in Nederland .....</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding .....	16
3.2 Schaalvergroting gemeenten .....	16
3.3 Ontwikkeling van de visie op de rol van de overheid .....	17
3.4 Functioneren van de gemeenten .....	19
3.5 Verandering van de bestuurlijke verhoudingen: de inwoner centraal .....	21
3.6 Veranderingen in "de omgeving" .....	22
<b>4. Gevolgen voor De Wolden.....</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding .....	25
4.2 De belangrijkste conclusies van de eerste hoofdstukken op een rij.....	25
4.3 Ontwikkelingen in het HRM-beleid van De Wolden.....	27
4.4 Ontwikkelingen met betrekking tot de verhouding inwoners - gemeente.....	28
4.5 Ontwikkelingen met betrekking tot regionalisering en samenwerking .....	31
4.6 Ontwikkelingen met betrekking tot onze ambities .....	32
<b>5. Van beheer naar ontwikkelgemeente: een regisserende en samenwerkende gemeente .....</b>	<b>34</b>
5.1 Inleiding .....	34
5.2 Regie en ontwikkeling in vier scenario's gevat .....	34
5.3 Samenwerken tegenover regie .....	37
5.4 Regiegemeente of ontwikkelgemeente? .....	38
5.5 Conclusie .....	39
<b>6 Keuzes voor een toekomstbestendige organisatie.....</b>	<b>40</b>
6.1 Inleiding .....	40
6.2 De kracht in de samenleving beter benutten .....	41
6.3 Een herkenbare en bereikbare gemeente voor inwoners en instellingen .....	42
6.4 Samenwerken met andere partners .....	43
6.5 Een naar buiten gerichte organisatie .....	44
<b>7. Aanpak en implementatie .....</b>	<b>47</b>
<b>8. Slotwoord .....</b>	<b>49</b>



## Samenvatting

We zien ons in de toekomst gesteld voor grote uitdagingen. Er komen veel nieuwe taken op ons af, de complexiteit van het werk zal toenemen, de arbeidsmarkt verandert, net als de eisen die de samenleving aan ons stelt. Dit terwijl we het werk zullen moeten gaan doen met minder middelen. Deze ontwikkelingen vormen aanleiding voor de behoefte aan een strategische organisatievisie. Daarin staat de volgende vraag centraal: hoe kunnen we, gelet op alle ontwikkelingen, ons werk organiseren om ook in de toekomst de uitdagingen die op ons afkomen en de ambities die we onszelf opleggen aan te kunnen.

### Interne ontwikkelingen

De komende jaren gaan de personele ontwikkelingen veel druk geven op de bedrijfsvoering. Er is sprake van een versnelde uitstroom van medewerkers als gevolg van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In relatie tot de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt veroorzaakt dit spanning. Veel medewerkers die al jarenlang bij de gemeente werken, stromen uit. Met hen verdwijnt veel kennis, soms op essentiële "eenpitsfuncties". Daarbij komt dat we op diverse thema's een ontwikkelingstraject volgen. Leiderschap, projectmatig werken, plannen, sturen en verantwoorden zijn, net als de interne communicatie belangrijke aandachtspunten voor de nabije toekomst. De omvang van de ambities die gerealiseerd moeten worden met beduidend minder middelen dragen bij aan een verhoogde druk. Daarbij willen we een 'ontwikkelgemeente' zijn en zijn er taakvelden waarop we nadrukkelijk regie willen voeren. Ondanks de nu reeds beleefde druk lukt het ons nog altijd om over het algemeen goed te presteren. Uit de benchmark Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat de inwoners onze prestaties in de meeste gevallen bovengemiddeld waarderen.

### Maatschappelijke ontwikkelingen

Onder meer vanuit de decentralisaties, maar ook vanuit de positionering van de gemeente als eerste overheid, komen er de komende tijd veel extra werkzaamheden op ons af. Van gemeenten wordt verwacht dat ze in 2015 gaan opereren als "eerste overheid". Dit betekent dat ze de frontoffice voor niet alleen de gemeentelijke, maar óók voor overheidsbrede dienstverlening vormen. De voortgaande digitalisering draagt bij aan de verbeterde dienstverlening maar brengt ook complexe organisatorische en personele vraagstukken met zich mee. Dit alles gaat gepaard met een tendens die gekenmerkt wordt door een samenleving (inwoners en instellingen) die meer invloed wil op beleidsproducten en daar tegenover een tendens van een deregulerende, soms verzelfstandigende en gedeeltelijk terugtrekkende overheid. Daarbij komt nog dat als gevolg van de vergrijzing en ontgroening het aanbod van gekwalificeerd personeel afneemt en de vraag naar producten en diensten verandert.

### Noodzaak tot het maken van keuzes

We spelen momenteel op allerlei manieren in op de omschreven ontwikkelingen, vraagstukken, wensen en plannen. Wij moeten echter constateren dat we, als gevolg van deze ontwikkelingen, in de toekomst veel minder dan nu in staat zullen zijn alles zelf te realiseren. Daarmee vragen de ontwikkelingen om het maken van keuzes. Keuzes die de bijdragen aan beheersing van de kosten, vermindering van de kwetsbaarheid en behoud van de kwaliteit. Keuzes die het mogelijk maken de beoogde maatschappelijke effecten te blijven realiseren.

### Regie, samenwerken en loslaten

De ontwikkelingen vragen om een organisatie die hierop is afgestemd. Dit vraagt om duidelijke afwegingen. Zodra meer in eigen beheer wordt gedaan hebben we de optimale regie, halen en houden we de kennis in huis en zijn we herkenbaar voor onze inwoners. Dit vraagt echter ook om meer gekwalificeerd personeel. Wanneer we een verdergaande samenwerking nastreven met andere netwerkpartners leveren we in op regie of beheersing maar worden we ook beduidend minder kwetsbaar en zijn we beter in staat bepaalde ontwikkelingen te realiseren. Kiezen we ervoor taken niet meer zelf op te

pakken maar dit over te laten aan de krachten in de Wolder samenleving dan vraagt dit om een omgeving die hiertoe ruimte biedt.

We kunnen niet langer stellen dat de gemeente op alle taakvelden een 'regiegemeente' of 'ontwikkelgemeente' is. Per ambitie of taak maken we keuzes. Iedere keuze heeft daarbij zijn consequenties. We maken daarbij onderscheid in taken die wij volledig onder eigen regie (dus in eigen beheer of door middel van uitbesteding) wensen uit te voeren (beheersen) en taken die we samen met andere partners willen ontwikkelen. Daarnaast creëren we ruimte voor taken die we niet (langer) zelf oppakken maar overlaten aan de initiatieven van (groepen van) individuen in de Wolder samenleving. We realiseren ons daarbij dat samenwerking met andere partners in de toekomst noodzakelijk is om opgaven te realiseren en kwetsbaarheden te vermijden. Ook wanneer we daartoe soms een deel van de regie moeten prijsgeven.

#### Keuzes op hoofdlijnen: de blik naar buiten!

Op basis van de hiervoor genoemde overwegingen zijn we gekomen tot keuzes op hoofdlijnen. Keuzes die ertoe leiden dat we onze blik meer dan voorheen naar buiten richten. Onze inwoners, instellingen, bedrijven, netwerkpartners en buurgemeente(n) staan daarbij centraal.

Wij hebben deze keuzes vertaald in drie pijlers, te weten:

1. Het beter benutten van de kracht in de Wolder samenleving;
2. Een herkenbare en bereikbare gemeente voor inwoners en instellingen willen zijn;
3. Op duurzame wijze meer en pro-actiever samenwerken met andere partners.

Door consequent invulling te geven aan deze drie pijlers stellen we onze inwoners, bedrijven en instellingen centraal, zowel waar het onze dienstverlening betreft als waar het gaat om samenwerking.

Onze klantcontacten positioneren we centraal in De Wolden. Door hen een breed scala aan gemeentelijke producten aan te bieden, denken wij een herkenbare, bereikbare en dienstverlenende gemeente voor inwoners en instellingen te zijn. Een gemeente die een optimale regie voert in het duurzame contact met de inwoner, ondernemer of instelling. Voor de overige taakvelden zal het werk minder dan voorheen "in eigen huis" plaatsvinden. We staan nadrukkelijker open voor initiatieven en signalen van onze inwoners maar verwachten ook een bijdrage van hen. Zowel met de door ons met zorg uitgekozen netwerkpartners als met een evenwaardige buurgemeente intensiveren we onze samenwerking. Om te bepalen of we onze doelstellingen gerealiseerd hebben kijken we meer dan voorheen naar de gerealiseerde maatschappelijke effecten.

Het gaat hierbij om keuzes op hoofdlijnen die uitwerking behoeven. In de tweede helft van 2012 en in 2013 zal deze uitwerking in een programma gestalte krijgen. Daarmee verwachten we de uitdagingen die op ons afkomen en de ambities die we onszelf opleggen daadwerkelijk aan te kunnen. Bovendien denken we zo de hoogwaardige kwaliteit te kunnen blijven leveren, waarbij we de kosten beheersen en de kwetsbaarheid reduceren. Kortom, dat we een organisatie ontwikkelen die toekomstbestendig is. Een organisatie met de blik naar buiten!

## 1. Inleiding

Tijdens de raadsvergadering van 16 juni 2011 heeft de raad een motie aangenomen waarin het college van burgemeester en wethouders werd verzocht een beleidsvisie voor de personele organisatie te ontwikkelen. In deze beleidsvisie moet onder meer rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- Van beheer naar ontwikkelgemeente;
- Het omgaan met de inhuur van extern personeel;
- De samenwerking met buurgemeenten;
- De bezuinigingstaakstelling.

Deze motie sluit goed aan bij het op dat moment bestaande voornemen van de directie en het managementteam (MT) van De Wolden om te komen tot een strategisch organisatiedocument. Dit voornemen houdt verband met de wens om de gemeentelijke organisatie zodanig in te richten dat we de uitdagingen die op ons afkomen en de ambities die we onszelf opleggen daadwerkelijk aankunnen. Een organisatie die toekomstbestendig is.

Het MT heeft hiertoe de afgelopen maanden samen met de coördinatoren en met ondersteuning vanuit de concernstaf aan een strategisch organisatiedocument gewerkt. Omdat we zelf het beste weten waar onze krachten liggen, hoe de processen verlopen en waar kansen liggen, hebben we ervoor gekozen dit document zelf te ontwikkelen. We hebben daarbij gebruik gemaakt van een in opdracht van de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de vereniging van gemeentesecretarissen door BMC ontwikkeld concept. Dit concept gaat uit van een viertal scenario's en een afwegingskader waarin rol, ambitie en organisatievormen aan de orde komen. Waarin de gevolgen voor de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid in beeld zijn gebracht. Het biedt een grondslag voor weloverwogen afwegingen over het wel of niet op afstand plaatsen van taken, over samenwerking met instellingen of andere gemeenten of juist over het volledig in eigen beheer houden van taken. Dit moet houvast bieden voor de verdere organisatieontwikkeling waarbij de gemeentelijke ontwikkeling aansluit op de rollen, taken en de omgeving.

Gedurende dit proces is naar voren gekomen dat we een gemeentelijke organisatie zijn die, wat de bedrijfsvoering betreft, in veel opzichten vergelijkbaar is met andere gemeenten van overeenkomstige grootte. In een aantal opzichten wijken we daarvan af. De personele ontwikkelingen, en dan in het bijzonder de dreigende uitstroom van mankracht en kennis vragen om speciale aandacht. Wat onze prestaties betreft doen we het in veel opzichten goed en worden we gewaardeerd door onze inwoners. Op bepaalde onderdelen hebben we nog een ontwikkelingslag te maken. In het tweede hoofdstuk wordt onder meer hierop kort ingegaan. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op onze missie, visie en ambities.

Net als de andere gemeenten is De Wolden de afgelopen jaren met veel veranderingen geconfronteerd. Ook de komende jaren komt er veel op ons af. Vergrijzing en krimp, een veranderende arbeidsmarkt en gewijzigde opvattingen over de rol van overheid en inwoner zijn van invloed op ons werkveld. Daarnaast worden we geconfronteerd met ingrijpende decentralisaties, bezuinigingen en wetwijzigingen. Dat alles roept vragen op over de optimale grootte van een gemeente, over bestuurskracht en vormen van samenwerking met gemeenten en andere instellingen. In hoofdstuk 3 van dit document komen deze aspecten aan de orde.

Binnen dat krachtenveld willen wij een dienstverlenende organisatie zijn die op realistische en ondernemende wijze haar producten en diensten ontwikkelt. Een organisatie die is gericht op het ontwikkelen en verwezenlijken van behoorlijk wat ambities. De bestaande organisatie, de vele uitdagingen die op ons afkomen en de

ambities leiden tot een bepaalde aanpak. Daarbij willen we meer zijn dan een beheersgemeente en gebruiken daartoe vaak termen als regiegemeente en ontwikkelgemeente. In de hoofdstukken 4 en 5 staan we daar bij stil.

Al deze ontwikkelingen, vraagstukken, wensen en plannen vragen om een organisatie die hierop is afgestemd. Daartoe zijn keuzes noodzakelijk. Welke richtingen zijn daarbij wenselijk en haalbaar. Dit leggen we vast in een strategische visievorming op de organisatie. In hoofdstuk zes worden deze richtingen nader uitgewerkt. Daarop wordt in hoofdstuk zeven globaal een spoorboekje geschetst voor de komende jaren. Centraal daarbij staat de vraag hoe we onze visie kunnen vertalen in concrete acties voor onze organisatie. Hoe zorgen we er voor dat De Wolden klaar is voor de toekomst. Een toekomst waarin we hoogwaardige kwaliteit kunnen leveren, de kosten beheerst worden en de kwetsbaarheid gereduceerd.



*Figuur 1: vanuit een schets van de huidige stand van zaken in de Wolden en de maatschappelijke ontwikkelingen komen we uiteindelijk uit bij de strategische organisatiekeuzes*



## 2. De gemeente De Wolden: cijfers, missie, visie, ambitie en organisatie

### 2.1 Inleiding

Om tot strategische organisatiekeuzes te komen is het noodzakelijk te weten waar de organisatie nu staat en wat dit betekent voor de directe toekomst. Daarbij komen onder meer aan de orde: de organisatiestructuur, ontwikkelingen in de personele opbouw, de ontwikkelpunten van de organisatie, de mening van onze inwoners en de visie, missie en ambitie van De Wolden.



De in dit hoofdstuk geschetste stand van zaken vormt samen met de in het volgende hoofdstuk geschetste maatschappelijke ontwikkelingen het uitgangspunt voor de strategische keuzes die later in dit document gemaakt gaan worden.

### 2.2 De gemeente De Wolden in cijfers

De in dit onderdeel gepresenteerde cijfers over De Wolden zijn de cijfers over het jaar 2010. Hoewel we in de meeste gevallen ook wel over de cijfers over het jaar 2011 beschikken, is hiervoor gekozen omdat we voor het jaar 2010 beschikken over cijfers van gemeenten in dezelfde grootteklasse (GK)<sup>1</sup>. Door de cijfers van De Wolden te vergelijken met cijfers van gemeenten in dezelfde grootteklasse krijgen de cijfers meer inhoud. Het is voor de lezer van belang dat het hier dus gaat om de cijfers die jaarlijks anders liggen. Indien zich echter na 2010 in De Wolden noemenswaardige veranderingen in de cijfers hebben voorgedaan, wordt hiervan apart melding gedaan.

#### Bezetting De Wolden

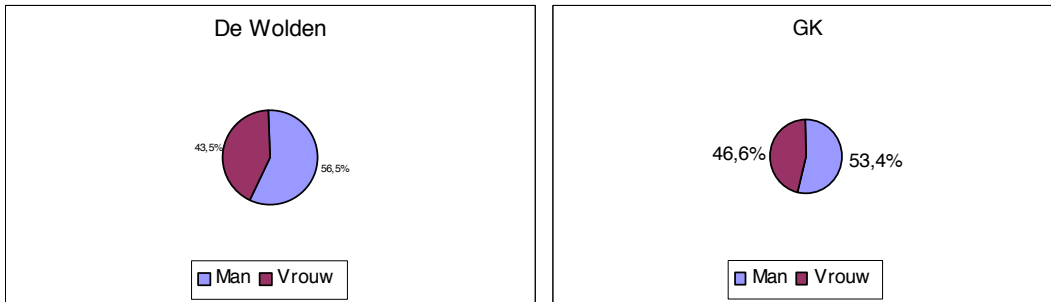
<b>Formatie (dus aantal formatieplaatsen)</b>	<b>: 189,2 fte</b>
<b>Bezetting (dus aantal bezette formatieplaatsen)</b>	<b>: 170,2 fte</b>

Het verschil van 19 fte betreft vacatureruimte. Deze ruimte wordt gedeeltelijk ingevuld door de inhuur van tijdelijke krachten.

<sup>1</sup> Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten 2008-2010, Berenschot, Utrecht, 2011 en Monitor gemeenten 2010, Personeel in perspectief, A+O fonds Gemeenten, Den Haag, 2011

### Man / vrouw verhouding

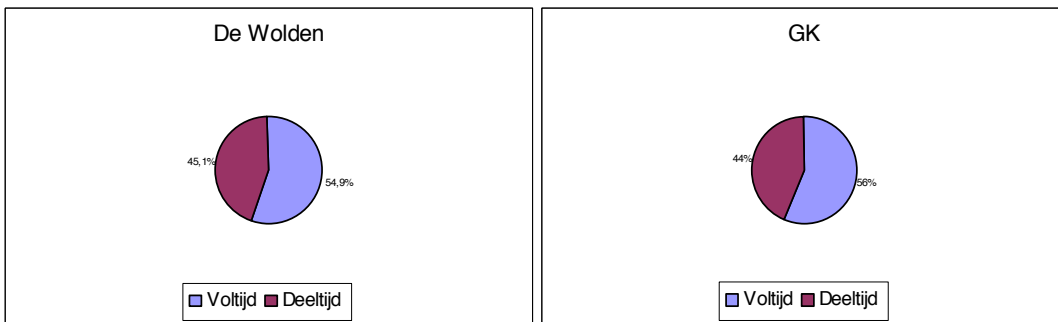
De landelijke trend in de man/vrouw verhouding laat een verschuiving zien naar steeds meer vrouwen. De oorzaak hiervan bestaat vooral uit de vergrijzing van de medewerkers binnen gemeenten. De groep 60-plussers bestaat daarbij vooral uit mannen, die (zullen) uitstromen. Deze worden steeds vaker vervangen door jongere vrouwen.



Figuur 2 en 3: de verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke medewerkers in De Wolden en vergelijkbare gemeenten.

In De Wolden zijn de in- en uitstroomcijfers tot nu toe zo laag, dat een echte trend nog niet te ontdekken is. Wel was in 2010 ruim 56% van de instroom vrouw.

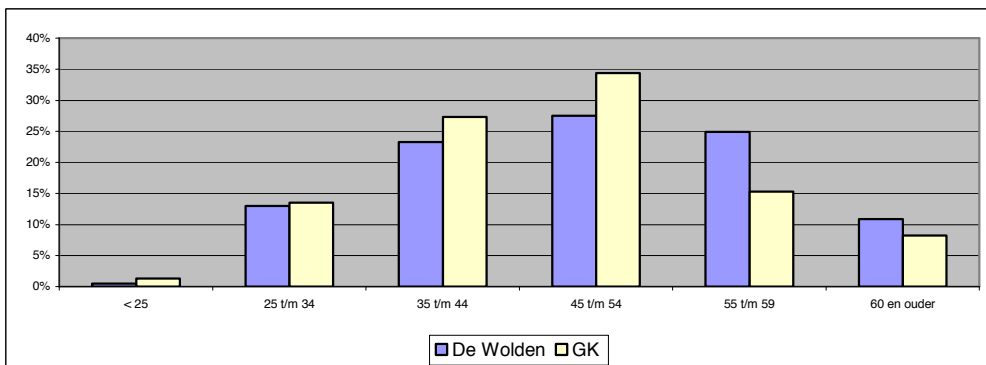
### Voltijd / deeltijd verhouding



Figuur 4 en 5: de verhouding tussen voltijds en deeltijds medewerkers in De Wolden en vergelijkbare gemeenten.

De algemene trend is dat het aandeel deeltijdwerkers toeneemt, zowel in De Wolden als landelijk. Daarnaast zien we dat de gemiddelde deeltijdfactor aanzienlijk is gestegen ten opzichte van 6 jaar geleden. Daarbij bestaat er een relatie tussen het aandeel vrouwen en het aandeel deeltijdwerkers.

### Leeftijdopbouw



Figuur 6: de leeftijdsopbouw van de medewerkers in De Wolden en in vergelijkbare gemeenten

In de leeftijdsopbouw (zie figuur 6) zijn de volgende trends te constateren:

- De Wolden is al langere tijd (steeds meer) oververtegenwoordigd in de categorie 55 jaar en ouder;
- De Wolden is al langere tijd ondervertegenwoordigd in de categorie jonger dan 25 jaar en de categorie 35 tot 45 jaar;
- Landelijk is de categorie 60 jaar en ouder de snelst groeiende categorie. Dat leidt ook tot versnelde uitstroom in de nabije toekomst;
- Landelijk stijgt de gemiddelde leeftijd van gemeenteambtenaren nog steeds.

De leeftijdsopbouw is zodanig dat we binnen 5-10 jaar een uitstroom kunnen verwachten van 30% van onze medewerkers. De uitstroom van deze grote groep medewerkers leidt tevens tot de uitstroom van veel kennis. Voor een deel betreft het hier kennis die niet breed in de organisatie aanwezig is. Daarbij is de heersende trend dat veel jongere medewerkers niet langdurig blijven werken voor De Wolden, maar vaak na 2-3 jaar op zoek gaan naar een andere werkgever.

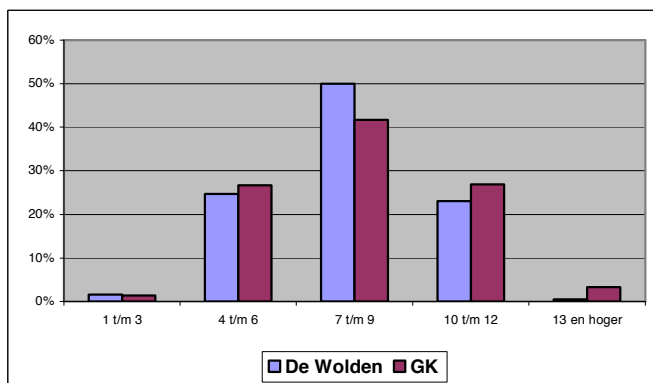
### Verdeling bezetting naar dienstjaren (in percentages)



Figuur 7 en 8: de verdeling van de medewerkers naar het aantal dienstjaren in De Wolden en in vergelijkbare gemeenten

In De Wolden werken relatief veel medewerkers met lange dienstverbanden. Deze geringe mobiliteit kan duiden op een sterke mate van loyaliteit en/of tevredenheid onder de medewerkers. De beperkte mobiliteit kan echter ook samenhangen met beperkte uitstroommogelijkheden.

### Verdeling bezetting naar salarisschalen



Figuur 9: De verdeling van de medewerkers naar salarisschalen in De Wolden en in vergelijkbare gemeenten

De Wolden heeft ten opzichte van de vergelijkbare gemeenten meer medewerkers in de middenschalen (7-9) en minder in de lage schalen (1-6) en de hogere schalen (vanaf schaal 10).

Voorts is het percentage medewerkers op schaalmaximum in De Wolden ten opzichte van de vergelijkbare gemeenten hoog: In De Wolden zit 80% van de medewerkers in het schaalmaximum terwijl dat landelijk op 60% ligt. Het hoge aantal medewerkers in het schaalmaximum van De Wolden houdt verband met de eerder geconstateerde leeftijdsopbouw en de beperkte mobiliteit.

### **Verdeling bezetting naar primair proces en overhead**

Uit een daartoe door Berenschot in 2010 uitgevoerde benchmark blijkt dat de totale omvang van het ambtelijk apparaat niet afwijkt van het gemiddelde van de qua omvang vergelijkbare gemeenten. Daarbij heeft Berenschot onderscheid gemaakt tussen de formatie voor het primaire proces en de formatie voor de overhead.

#### *a. formatie voor het primaire proces*

De formatie voor het primaire proces betreft de beleidskern en de uitvoerende taken. De beleidskern is qua omvang min of meer gelijk aan die van vergelijkbare gemeenten. Wat de uitvoerende taken betreft zitten we in De Wolden wat ruimer in ons jasje. Dit houdt verband met de bewuste keuze om de buitendienstwerkzaamheden binnen de gemeente te blijven uitvoeren en om ervoor te kiezen medewerkers van sportlocaties in dienst te hebben. Veel gemeenten hebben daarin andere keuzes gemaakt. Overigens zijn wij op dit moment (april 2012) aan het onderzoeken op welke wijze onze buitendienst zich in de toekomst verder kan professionaliseren.

#### *b. de formatie voor de overhead*

De formatie voor de overhead ligt in De Wolden behoorlijk lager in vergelijking tot de qua omvang vergelijkbare gemeenten. De overhead in De Wolden vormt 27,3% van de totale bruto formatie. In de qua omvang vergelijkbare gemeenten is dit 33,7%. Per saldo gaat het hier om 11,6 FTE. Dit slaat terug op alle overheadsactiviteiten, met uitzondering van Financiën en Control. Door de vorming van de concernafdeling is er inmiddels geschoven in de formatie, waardoor het aantal FTE's binnen Financiën iets is gereduceerd ten faveure van de concernstaf. Per saldo is er bij de vorming van de concernafdeling geen extra overheadformatie gecreëerd.

### **Ziekteverzuim**

	De Wolden 2010	GK 2010
Verzuimpercentage	6.4 %	5.0 %
Meldingsfrequentie	1,4	1,4
Gemiddelde verzuimduur	16,6	12,0

Tabel 1: overzicht van de ziekteverzuimcijfers in De Wolden en in vergelijkbare gemeenten

- Het aantal ziekmeldingen in De Wolden en in vergelijkbare gemeenten komt overeen;
- In 2010 hadden we te maken met relatief veel langdurig zieken die, gelet op de omstandigheden, niet beïnvloedbaar waren. In 2011 lag het verzuimpercentage bijna 1% lager;
- Daardoor zijn zowel het verzuimpercentage als de verzuimduur hoger;
- Het gemiddelde verzuimpercentage over de jaren 2006 tot en met 2009, is voor De Wolden 4,7% en voor GK 5,1%.

### **Inhuur**

Het percentage van de loonsom dat wordt besteed aan inhuur ligt in De Wolden net iets hoger dan in de vergelijkbare gemeenten (16,3% om 14%). Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard doordat de organisatie ervoor kiest om bij vacatures de tijdelijke ruimte in te vullen met inhuurkrachten, om zodoende te voorkomen dat er achterstanden ontstaan. Inhuur heeft dan ook voor een deel betrekking op openstaande

vacatures. Voor een ander deel wordt inhuur gebruikt bij de bemensing van specifieke projecten.

Anders dan in veel andere gemeenten heeft De Wolden geen apart budget voor inhuur. De financiële dekking van de inhuur gebeurt voor ongeveer 30% uit incidentele kredieten/ budgetten en exploitatie (o.a. Dienstverlening; Brede scholen; BAG; de Ontmoeting; WWB; WMO) en voor ongeveer 70% uit de personeelsbegroting (m.n. loonruimte en ziektevervangings). Naast ziektevervangings wordt de inhuur ingezet voor incidentele en specialistische klussen.

### **2.3 Doorlichting organisatie vanuit de resultaten ontwikkelagenda**

Eind 2009 is de gemeente De Wolden gestart met een ontwikkeltraject gericht op het verbeteren van onze bedrijfsvoering. Binnen dit traject, de ontwikkelagenda genoemd, werden medewerkers, leidinggevend, collegeleden en raadsleden uitgenodigd suggesties te doen op bedrijfsvoeringgebieden.

Aansluitend vond in de tweede helft van 2010 het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) plaats. Dit onderzoek en de diverse besprekingen op afdelingsniveau zijn ook weer vertaald in allerlei verbeter suggesties. Alles bij elkaar heeft dit tot bijna 300 verbeter suggesties geleid.

Al die verbeter suggesties zijn besproken in werkstromen en in het managementteam. Veel suggesties zijn daarbij onmiddellijk vertaald in concrete acties. Andere suggesties zijn gekoppeld aan een concrete actie in de toekomst. Ook is geconstateerd dat veel suggesties verband houden met een breder thema. Door ze in dit bredere verband te bezien, bieden de verbeter suggesties een uitgelezen kans om ook in breder verband onze organisatie te verbeteren. Dit heeft geleid tot de volgende thema's.

#### **1. Leiderschap en medewerkersprogramma**

De ingediende suggesties beslaan een breed pallet:

- houding en gedrag van de leidinggevende
- communicatie met de medewerkers
- verantwoordelijkheid nemen en geven
- duidelijke afspraken maken en nakomen
- betrokkenheid en waardering tonen

#### **2. Projectmatig werken**

De suggesties hebben met name betrekking op betrekking op een verbeterde planning en realisatie en verantwoording, heldere opdrachtschrijving en meer duidelijkheid rondom het proces en de rollen van de verschillende actoren.

#### **3. Communicatie en werkondersteuning**

Veel suggesties hadden betrekking op de interne communicatie. Interne communicatie is alle uitwisseling van informatie binnen een organisatie die bijdragen aan de organisatiedoelstelling. Medewerkers willen meer betrokken worden bij wat er binnen de organisatie gaande is, het werkoverleg dient beter benut te worden, afspraken moeten worden nagekomen en de uitkomsten moeten worden teruggekoppeld, vanuit MT en DT moet informatie op tijdige en eenduidige wijze naar medewerkers worden gecommuniceerd.

#### **4. Rolpatronen verduidelijking en afspraken**

Dit thema kent een nauwe samenhang met het thema leiderschap en het thema communicatie. Het betreft met name de behoefte aan duidelijkheid in planningen, het managen van verwachtingen en het sturen op processen.

#### **5. Stuurinformatie en instrumentarium uitbreiding**

Deze suggesties hangen voornamelijk samen met de behoefte aan een betere en realistische planning in relatie tot de door de medewerkers ervaren werkdruk.

#### 6. Beleidsmanagement, -evaluatie en -communicatie

Naast de behoefte aan een meer integrale benadering van beleidsthema's, wordt ook hier weer het belang van plannen en evalueren aangeroerd.

#### 7. Competentie en vaardigheden aanscherping

Er bestaat behoefte aan meer aandacht voor de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker, zowel in een persoonlijk ontwikkelplan als in de vorm van functioneringsgesprekken.

#### 8. Werkprocessen en informatievoorziening

Dit thema gaat ook heel nadrukkelijk in op de behoefte aan de interne communicatie. Communicatie via intranet, afdelingshoofden, coördinatoren

#### 9. Hulpmiddelen en werkvoorzieningen/ondersteuning

Dit thema betreft de behoefte aan onder meer verbetering en verheldering van werkprocessen (zoals de poststromen, gegevensbeheer, informatiestromen, monitoring), verduidelijking van de workflow, meer en betere formats.

Per thema wordt momenteel vanuit het MT en met betrokkenheid van de coördinatoren gewerkt aan een aanpak. De samenhang wordt daarbij door het MT bewaakt.

### 2.4 Hoe kijkt de inwoner naar onze organisatie

Om een goed beeld van de huidige stand van de gemeente De Wolden te krijgen is het ook van belang te weten hoe onze inwoners ons beoordelen. Daartoe is gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van Waarstaatjegemeente.nl. Dit onderzoek biedt gemeenten inzicht in hun eigen prestaties en de prestaties van collega-gemeenten. Om gemeenten te helpen zich met elkaar te vergelijken en inzicht te geven in hun verbeterpunten, heeft Waarstaatjegemeente.nl een eigen model ontwikkeld.

Centraal in het onderzoek 'Waar staat je gemeente' staan de verschillende rollen, die de inwoner kan hebben in relatie tot de gemeente. Hierbij gaat het om de rol als kiezer, als klant, als onderdaan, als partner en als wijkbewoner.

De burger als kiezer is de burger die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten. De gemeenteraad is ook een afspiegeling van de burger als kiezer. Als kiezer geven inwoners van De Wolden het totaalcijfer van 6,3. Dit ligt hoger dan het landelijke gemiddelde van 5,9.

De burger als klant is de burger die recht heeft op een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening. Hoe wordt de burger behandeld als hij aan het loket of op dewolden.nl verschijnt? De totaalscore van De Wolden is een 7,7. Dit gelijk aan het landelijke gemiddelde, maar boven de score van 2009 (7,3.)

De burger als onderdaan heeft recht op kwaliteit van orde en gezag. Het gaat hierbij om zijn veiligheid. Op welke manier wordt vorm gegeven aan een adequate handhaving van de regelgeving. Met een totaalcijfer van 6,3 scoort De Wolden net iets boven het landelijke gemiddelde.

De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente. Ontwikkelt de gemeente haar beleid interactief, samen met inwoners, instellingen en bedrijven? Met een totaalscore van 6,2 scoort De Wolden ruim boven het landelijke gemiddelde. Ook ten opzichte van de resultaten in 2009 wordt de gemeente beter beoordeeld.

De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Op dit onderdeel scoort de gemeente constant. De 6,9 van 2011 komt overeen met het landelijke gemiddelde en de score uit 2009.

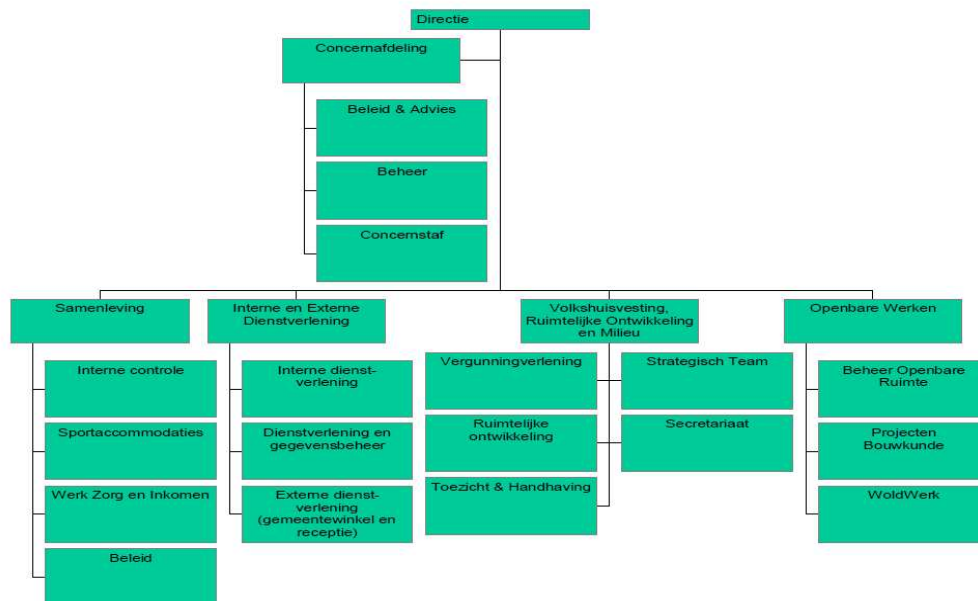
## 2.5 Organisatiestructuur

In de Wolden is per 1 januari 2002 het directie- of afdelingsmodel ingevoerd. Dit model betekent dat de directie zich primair bezig houdt met de hoofdlijnen van beleid, planning & control en met de ontwikkeling van de organisatie op de wat langere termijn. Daarnaast bewaakt de directie de uitvoering van de geformuleerde kaders voor wat betreft het zogenoemde PIJOFA<sup>2</sup>-beleid.

De afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk voor de eigen afdeling en dragen in adviserende zin bij aan de ontwikkeling van de organisatie. De integrale verantwoordelijkheid wordt opgepakt binnen de geformuleerde kaders, waarbij de afdelingshoofden zich realiseren dat hun afdeling een onderdeel vormt van het grotere geheel. Binnen de gekozen organisatiestructuur kent de directie twee leden, die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van vier afdelingshoofden (vijf afdelingen).

Het directie- of afdelingsmodel levert een overzichtelijke platte organisatie op, met kortere lijnen en minder leidinggevenden (zie organogram). Sinds 2011 zijn de ondersteunende stafeenheden financiën, juridische zaken, P&O, communicatie en bestuursondersteuning ondergebracht binnen één concernafdeling.

Organogram Gemeente De Wolden



Figuur 10: organogram van de gemeente De Wolden

<sup>2</sup> Betreft de geformuleerde kaders op het gebied van personeel, informatie, juridisch, organisatie, financieel en automatisering.

## 2.6 Missie, visie en ambities

Op 22 december 2005 is de toekomstvisie 'actief en betrokken' door de raad vastgesteld. De belangrijkste ambities in deze toekomstvisie voor de gemeente zijn:

*De raad streeft ernaar om de sterke kanten van de gemeente ook voor de toekomst te behouden en verder te ontwikkelen. Als sterke kanten worden genoemd:*

- De Wolden is een sterke plattelandsgemeente met een rijke historie, een gevarieerd landschap, goed bereikbaar en centraal gelegen. Er is geringe werkloosheid en de inwoners zijn relatief welvarend. Er zijn veel voorzieningen, er is een sterk verenigingsleven en een grote inzet voor vrijwilligerswerk.*
- De Wolden biedt een aangenaam woonklimaat.*
- Voor de vitaliteit van de gemeente is de kleinschaligheid en daarmee nabijheid en identiteit, cruciaal.*
- De gemeente is méér dan een beheersgemeente. De gemeente De Wolden heeft ambities, staat open voor vernieuwing en speelt flexibel en effectief in op nieuwe ontwikkelingen.*
- De gemeente communiceert open met inwoners en er is een sterke binding tussen inwoners en bestuur. De gemeente communiceert eveneens goed met ondernemers, dorpsbelangenverenigingen en scholen/instellingen en andere groepen waarvoor de gemeente een uitvoeringstaak heeft. Er zijn goede structuren ter ondersteuning van de communicatie. De gemeente staat op deze wijze midden in de samenleving en wil ook dit graag zo houden.*

Om onze ambities te realiseren moet er een organisatie staan die hierop is ingesteld. De basis daarvan ligt in de missie en visie zoals die september 2009 is vastgesteld. In de organisatiemissie en -visie is verwoord waar management en medewerkers van De Wolden voor staan en voor gaan. De missie en visie is richtinggevend voor de ontwikkeling van de organisatie en de medewerkers. Vanuit de missie en visie heeft De Wolden een drietal centrale organisatiedoelen geformuleerd. De Wolden wil een realistische, ondernemende en dienstverlenende organisatie zijn. Kernwaarden daarbij zijn een actieve opstelling en betrokkenheid. Actief is voor ons: doelgericht, participatief, initiatiefrijk, in beweging, resultaatgericht, omgevingsgericht en positief. Betrokken is voor ons: actief meedenkend, betrouwbaar, verantwoordelijk, belangstellend, menselijk, stimulerend, partnerschap en nabuurschap.

Met onze organisatiemissie en -visie hebben we actief op de toekomst willen anticiperen en doelbewust aan het op peil houden of verbeteren van de kwaliteit van de organisatie willen werken. Het doel is een organisatie die kwalitatief in staat is om adequaat met de actuele vraagstukken om te gaan.

Binnen onze ambities speelt projectmatig werken een belangrijke rol. Niet alleen omdat projecten, net als de overige werkzaamheden goed uitgevoerd en aangestuurd moeten worden, maar ook omdat projectmatig werken kwaliteiten veronderstelt die naadloos aansluiten op de organisatiemissie. Er is dus alle reden om het projectmatig werken professioneel vorm te geven. Verwacht mag worden dat van daaruit ook de overige ontwikkelingen goed aangestuurd kunnen worden.

Een realistische organisatie is in staat om aan te geven welke doelen zij nastreeft en welke inspanning het realiseren daarvan vergt. Centraal in deze ambitie staat, op alle niveaus in de organisatie, het vermogen om goed opdrachten te formuleren en activiteiten en middelenbeslag in te kunnen schatten. Het gaat om het zakelijke spel van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dat de nodige competenties vereist. Deze zijn des te belangrijker waar De Wolden ook het ondernemerschap centraal stelt. De Wolden wil graag een open, creatieve en proactieve gemeente zijn die in staat is om ontwikkelingen te signaleren en met scenario's te werken. Dat is nodig, omdat meer dan in het verleden oplossingen niet altijd voor de hand liggen en omdat er creatief met beperkte middelen moet worden omgegaan. Deze manier van werken vraagt om een koppeling met 'realistische' competenties.



In de organisatiemissie en visie van De Wolden wordt aangegeven dat De Wolden zich ervan bewust is dat het in de toekomst niet meer alles zelf kan doen en dat daarmee de regierol belangrijker wordt.

Ook het Collegeprogramma 2010-2014, dat is opgesteld met inachtneming van de Politieke Termijn Agenda 2010-2014 van de raad, vraagt in het onderdeel 'bestuur en organisatie' (programma 1) om aandacht voor de verdere ontwikkeling van de regisserende organisatie. Ook wordt in het collegeprogramma ten behoeve van de realisatie van haar ambities een aantal uitspraken gedaan die richtinggevend zijn voor de keuzes die de organisatie de komende jaren wil maken:

#### *Dynamisch*

In dit collegeprogramma geven we aan dat we ons laten inspireren door nieuwe ontwikkelingen en ideeën. Wij zien kansen voor De Wolden en vertalen deze in ambities en acties. Wij zien het als een uitdaging ons niet op voorhand te laten beperken, maar zoeken naar meerdere scenario's om de doelen van De Wolden

en de inwoners te realiseren. Daarom gaan we nog meer:

- dereguleren;
- samenwerking met anderen zoeken;
- werken vanuit kansen.

#### *Bestuurlijke samenwerking*

Er zitten voordelen in samenwerking met andere overheden. We verwachten positieve resultaten van de in gang gezette trajecten van samenwerking tussen gemeenten. Ook voor de toekomst staan wij open voor samenwerking met andere gemeenten. Zeker wanneer deze samenwerking bijdraagt aan kwaliteitsverbetering, de organisatie van het werk of tot efficiencyvoordelen leidt. Samenwerking mag niet leiden tot verlies van zeggenschap van De Wolden. Uitgangspunt blijft dat de gemeente op democratische wijze controle houdt op het uitvoeren van het beleid.

#### *Bedrijfsvoering*

Wij blijven inzetten op de regierol, professionaliteit en flexibiliteit van de organisatie, waarbij externe inhuur zoveel mogelijk beperkt is. De wens om als regisseur op te treden vraagt van de organisatie een doorontwikkeling. Wij verwachten dat wanneer we gaan voldoen aan de nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld WABO) en de doelstellingen van de dienstverlening dit ingrijpende gevolgen heeft voor de organisatie.

## **2.7 Beheersgemeente, regiegemeente of ontwikkelgemeente**

De gemeente De Wolden heeft in 2005 in de toekomstvisie van de raad en ook daarna uitgesproken niet zo zeer een beheersgemeente te willen zijn, die met name is gericht op het bestendigen van datgene wat is gerealiseerd, maar de voorkeur te geven aan een regie- of ontwikkelgemeente, gericht op het realiseren van ambities, ontwikkelingen en vernieuwingen.

Wat we daarbij onder een regie of ontwikkelgemeente verstaan is niet exact vastgelegd.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat in dit kader onder regie wordt verstaan:

*Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.*<sup>3</sup>

Het begrip ontwikkelgemeente ziet veel meer op de ambities van de gemeente. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de consequenties van onze wens om regie of ontwikkelgemeente te willen zijn.

<sup>3</sup> Ingrid Koulen, Ciska Scheidel en Jan Andries Wolthuis, *De gemeente als regisseur, de lokale daadkracht mobiliseren*, een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, blz 8, Den Haag, november 2006.

### 3. Relevante ontwikkelingen voor gemeenten in Nederland

#### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat de personele ontwikkelingen in De Wolden de komende jaren veel druk gaan geven op de bedrijfsvoering. Een versnelde uitstroom van medewerkers en een gespannen arbeidsmarkt veroorzaakt spanning. Daarbij komt dat De Wolden op diverse thema's een ontwikkelingstraject volgt en dat er veel te realiseren ambities zijn met minder middelen. Ondanks deze druk presteren we over het algemeen goed. Uit de benchmark Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat de inwoners onze prestaties in de meeste gevallen bovengemiddeld waarderen.

Naast de hiervoor beschreven ontwikkelingen komt er de komende jaren ook 'van buitenaf' het nodige op ons af. Vergrijzing en krimp zijn thema's die op een ingrijpende manier zullen doorwerken zowel binnen de beleidsvelden als in de bedrijfsvoering van De Wolden. De arbeidsmarkt wordt mede hierdoor beïnvloed, zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant. Veranderende opvattingen over de rol van overheid en inwoner leiden ook tot andere keuzes. Daarnaast komen er vanuit het Rijk allerlei zaken op ons af die de agenda behoorlijk beïnvloeden. Gedacht wordt aan de bezuinigingen, decentralisaties en de komst van de RUD's. Als gevolg hiervan komen gemeenten voor keuzen te staan. Welke taken wil je blijven uitvoeren en doe je dat alleen of samen met een ander? En hoe kunnen we de samenleving mobiliseren? Overigens zijn deze ontwikkelingen niet nieuw. Veel van de huidige ontwikkelingen zijn de afgelopen decennia reeds ingezet.



In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op deze ontwikkelingen. In hoofdstuk vier zal vervolgens worden stilgestaan bij de vraag hoe De Wolden nu reeds inspeelt op deze ontwikkelingen.

#### 3.2 Schaalvergroting gemeenten

Een van de opvallendste veranderingen in de Nederlandse publieke sector van de afgelopen decennia is de afname van het aantal gemeenten en de schaalvergroting die daarmee samenhangt. Van 1209 gemeenten bij de totstandkoming van de Gemeentewet in 1851, daalt het aantal gemeenten via 842 in 1975 tot 415 per 1 januari 2012. Met name het aantal kleinere gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, waarvan er in 1991 nog 463 waren, is bij de laatste herindelingsgolven in de jaren '90 en begin van de 21e eeuw sterk afgenomen.<sup>4</sup>

In zijn algemeenheid wordt het vergroten van de bestuurskracht als een voornaam doel gezien bij de herindeling. Onder bestuurskracht wordt verstaan het vermogen om:

- Maatschappelijke uitdaging centraal te stellen;
- Relevante actoren bij elkaar te brengen;
- En te laten samenwerken;

<sup>4</sup> Prof dr. F.E. Kwakman, Prof. dr. ir. L.J.M. Nieuwenhuis, Ir. C. Molenaar, *Het debat over de toekomst*, pagina 11, Amersfoort, 2011

- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.<sup>5</sup>

Bij de vraag of een herindeling met het oog op de bestuurskracht opportuun is, wordt veelal het aantal inwoners als graadmeter voor de gemeente gezien. Overigens is de algemene opvatting meer en meer dat een grote gemeente niet persé krachtiger functioneert. Uit literatuur blijkt dat bestuurskracht naast schaalgrootte ook samenhangt met zaken als organisatie en bestuurscultuur, doorzettingsvermogen, deskundigheid en ambities van individuele personen binnen de organisatie<sup>6</sup>. Onderzoek wijst uit dat grotere gemeenten niet méér bestuurskracht hebben en soms zelfs minder, omdat door de grootte van de interne organisatie ook op decentraal niveau verkokering ontstaat.<sup>7</sup> Naast de toename van de bestuurskracht worden voorts als redenen voor de gestage herindeling van gemeenten genoemd: toename en complicering van maatschappelijke vraagstukken en ontwikkeling van de informatietechnologie en de noodzaak om tot een integrale aanpak te komen van de stedelijke problematiek in de centrumgemeenten van stedelijke agglomeraties. Daarnaast vormt het verminderen van de kwetsbaarheid voor kleinere gemeenten vaak een aanleiding.

De afname en schaalvergroting is een nog altijd voortdurend proces. Momenteel lopen er in diverse provincies herindelingstrajecten, waarbij twee of meer gemeenten worden samengevoegd.

### 3.3 Ontwikkeling van de visie op de rol van de overheid

#### *Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken*

Een andere opvallende verandering, naast de schaalvergroting, is de verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. De combinatie van schaalvergroting en verzelfstandiging van overheidstaken leidt tot geleidelijke en tegelijkertijd zeer ingrijpende veranderingen. In het verleden beschikten gemeenten vaak over een gemeentelijk energiebedrijf, een gemeentelijk woningbedrijf, een gemeentelijke bibliotheek, een gemeentelijk theater en gemeentemusea. Veel van deze onderdelen van de gemeentelijke zijn afgestoten, verzelfstandigd of opgegaan in regionaal werkende organisaties.

Mede als gevolg van veranderingen in opvatting over de rol van de overheid heeft in de afgelopen twintig een verdergaande discussie plaatsgevonden over een verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. Discussies over de grenzen van de verzorgingsstaat en de daaruit voortvloeiende afbakening van de verantwoordelijkheden tussen overheid en inwoner. De overheid moet op afstand en gemeenten moeten zorgen voor integraliteit en maatwerk op lokaal niveau (in plaats van verkokering en versnippering op centraal niveau). De overheid stoot in deze periode (opnieuw) veel taken af, die naar de mening van de politiek niet tot de kerntaken van de overheid behoren dan wel in zelfstandige of private vorm efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd. Het takenpakket en het assortiment aan diensten en producten verandert daardoor sterk, bijvoorbeeld op het gebied van energie, vervoer, onderwijs, arbeidsmarkt en reïntegratie, afval, groenvoorziening en andere beheerstaken. Ook worden bij diverse gemeenten interne ondersteunende diensten afgestoten of in samenwerking 'shared' georganiseerd (zoals gebouwenbeheer, catering, accountancy, loon- en salarisadministratie en ICT-beheer).

<sup>5</sup> dr. M.J.E.M. van Dam, dr. P.G. Castenmiller, *Variatie in bestuurskracht, Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2008

<sup>6</sup> M. Boogers, L. Schaap, E.D. van den Munckhof, N. Karsten, *Decentralisatie als opgave – een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg, 2008 en Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan, Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009

<sup>7</sup> 115 P. Lucardie, G. Voerman, M. Boogers, a.w., *Lokale politieke groeperingen*, Tilburg/Groningen, 2006 blz. 19 en 21.

Ook de uitvoering van de sociale zekerheid is regelmatig onderdeel van de discussie over verzelfstandiging en privatisering.<sup>8</sup>

Ook in deze tijd staat de verzelfstandiging van gemeentelijke taken nog regelmatig op de agenda. De verzelfstandiging van onderwijs, zwembaden en groenvoorziening zijn wat dat betreft geen onderwerpen die alleen in De Wolden spelen (of onlangs hebben gespeeld).

### *Decentralisatie*

Decentralisatie leidt meer en meer tot gemeenten die voor steeds meer taakgebieden verantwoordelijk zijn, het beleid (mede) bepalen en de financiering verzorgen, maar steeds minder vaak de uitvoerende rol op zich nemen. Veel gedecentraliseerde vraagstukken hebben daarnaast een bovenlokaal karakter en kunnen alleen in regionale samenwerkingsverbanden effectief worden aangepakt. Ook worden in toenemende mate taken uitgevoerd waarvoor andere maatschappelijke organisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het gevolg hiervan is dat er horizontale netwerken van overheden en instellingen ontstaan, bijvoorbeeld in de zorg, de volkshuisvesting en de arbeidsmarkt. In de literatuur worden hierbij onder meer de volgende argumenten en doelstellingen gehanteerd:<sup>9</sup>

- Meer maatwerk mogelijkheden, waardoor voorzieningen het beste kunnen worden afgestemd op de lokale situatie of behoeften van inwoners.
- Decentralisatie maakt het op elkaar afstemmen van voorzieningen eenvoudiger.
- Decentralisatie bevordert een integrale aanpak van maatschappelijke problemen.
- Decentralisatie leidt tot efficiencyvoordelen: gemeenten kunnen beleid ontwikkelen en realiseren met minder middelen en met minder bureaucratie, wat de kosten verlaagt.
- Decentralisatie draagt bij aan de realisatie van de één-loketgedachte.
- Decentralisatie zorgt voor een bestuur dicht bij de inwoner: de inwoner staat centraal.
- Versterking van de lokale democratie doordat er direct rekening kan worden gehouden met wensen van inwoners, de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot en de afstand tussen inwoner en bestuur wordt verkleind.

Tussen 2012 en 2016 krijgen gemeenten te maken met drie forse decentralisaties: de decentralisaties van de jeugdzorg, de Wet werken naar vermogen en de uitbreiding van de Wmo. Hoewel de totale omvang van de drie decentralisaties nog niet vaststaat is de verwachting dat de decentralisaties gepaard gaan met een budgetoverheveling van ongeveer € 8 miljard. Dit is bijna 50% extra boven op het huidige gemeentefonds van circa € 17 miljard.<sup>10</sup> Overigens is in dit budget een kostenbesparing opgenomen van ongeveer € 2 miljard. Naast vorengenoemde decentralisaties vinden er momenteel decentralisaties plaats binnen het natuurbeleid en het waterbeheer en wordt er gesproken over een verdergaande decentralisatie binnen het ruimtelijk beleid.

Ter bestrijding van de toegenomen decentralisatiedruk zijn gemeenten op zoek naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Behalve met het uitbesteden van taken naar grotere gemeenten of met de inhuur van externe adviseurs, is daarbij vooral gebruik gemaakt van een verdieping of verbreding van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (en andersoortige netwerkverbanden). In diverse kleinere gemeenten is gekozen voor herindeling of wordt herindeling overwogen.

---

<sup>8</sup> Prof dr. F.E. Kwakman, Prof. dr. ir. L.J.M. Nieuwenhuis, Ir. C. Molenaar, *Het debat over de toekomst*, pagina 12, Amersfoort, 2011

<sup>9</sup> A. Schilder, A. Half, K. Riezebos, W. van Miltenburg, *Decentralisatie in perspectief*, pagina 19, Amersfoort, 2009

<sup>10</sup> Bron: Radar / Divosa, *routekaart decentralisaties*, 2011

### *Samenwerken, regionalisering, fusie of herindeling*

Niet alleen vanuit de decentralisatiedruk, maar om zich te weren tegen alles wat op gemeenten afkomt en bestand te zijn tegen de continu veranderende omgeving wordt door gemeenten ook buiten de gemeentegrenzen gekeken naar schaalvergroting door samenwerking tussen of samengaan van (onderdelen van) gemeenten. Samenvoeging door middel van gemeentelijke herindeling is al geruime tijd een veelgebruikt instrument, maar in de afgelopen decennia is er een grote toename van andersoortige gemeentelijke samenwerkingsverbanden zichtbaar. Vanuit overwegingen van kwaliteit, continuïteit en soms ook efficiëntie zoeken gemeenten elkaar steeds vaker op. Daarbij komt dat met het huidige regeerakkoord van het kabinet Rutte herindeling vanonder op het uitgangspunt is, waar het in de vorige eeuw veelal door provincies en Rijk werd afgedwongen.

Nederlandse gemeenten hebben steeds meer de ruimte om zelf, op vrijwillige basis, over te gaan tot hervormingen van de eigen organisaties. Gemeentelijke herindeling is daarbij voor veel gemeenten vaak nog een brug te ver. Het behoudt van de eigen autonomie en de herkenbaarheid en bereikbaarheid voor de inwoner vormen daarbij vaak het argument. Desondanks bestaat er wel de behoefte om structureel iets te doen aan de kwetsbaarheid die – met name kleine – gemeenten ervaren op de meer specialistische functies en activiteiten. De intergemeentelijke samenwerking ligt dan voor de hand.

Deze samenwerking kent echter vele uitingen. Inhoudelijk gezien kan samenwerking heel ad hoc zijn, of projectmatig of programmatisch van aard. Bovendien kan samenwerking plaatsvinden op één of meerdere of alle gemeentelijke beleidsterreinen. Afhankelijk van de inhoud verschilt ook de juridische vorm: van vrijblijvende samenwerking, samenwerking op basis van overeenkomsten (verzelfstandigde stichtingen, shared servicecentra) tot samenwerking in Wgr-verband (via een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeente-constructie of een openbaar lichaam) en alle denkbare tussenvormen. Zo kan bijvoorbeeld een shared servicecentrum zowel buiten als binnen de Wgr worden opgericht. De meest verregaande vorm hierbij is de ambtelijke fusie waarbij het bestuur onafhankelijk blijft opereren, maar het apparaat wordt samengevoegd.

Regionalisering als samenwerkingsvorm is de laatste jaren – ook voor De Wolden - sterk in opkomst. Gedacht kan worden aan de organisatie van de brandweer, handhaving van de leerplicht, de veiligheidsregio's, handhavingdiensten en de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

## **3.4 Functioneren van de gemeenten**

### *Dualisering gemeentebestuur*

De grootste verandering op bestuurlijk gebied in de nieuwe eeuw is de invoering van de dualisering in het gemeentebestuur in 2002. Een belangrijk element hiervan is verandering in de relatie en taakverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad: een kaderstellende en toezichhoudende rol van de raad, en bestuur door het college. Het versterken van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad is een belangrijke doelstelling van de dualisering. De dualisering van het gemeentebestuur is de weerslag van een ontwikkeling naar meer interactief en participatief besturen met inwoners. Het achterliggende doel hiervan is de afstand tussen inwoners en bestuur te verkleinen en de betrokkenheid van inwoners bij het lokaal bestuur te vergroten (zie ook 3.5, waar wordt ingegaan op de veranderende verhouding tussen overheid en inwoner en op de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie).

### *Gemeente: eerste overheid*

In de 'bestuurlijke agenda gemeentelijke dienstverlening 2015' is vastgelegd dat de gemeente in 2015 moet gaan opereren als "eerste overheid". Als portaal van de Nederlandse overheid draagt de gemeente er zorg voor dat inwoners, bedrijven en instellingen alle producten bij haar direct kan afnemen of dat ze via haar bemiddeling door andere overheden of ketenpartners worden geleverd. De gemeenten kan de inwoner en bedrijf dus helpen ook als het gaat om een product of dienst van een andere overheid. De inwoner (klant) zal niet meer van het kastje naar de muur gestuurd worden ('no wrong door'). Gemeenten blijven wel kritisch of de portaalfunctie een meerwaarde voor de klant oplevert. Als voor de inwoner het natuurlijke contactmoment buiten de gemeentelijke organisatie ligt wordt dit benut door de gemeentelijke producten en diensten daar aan te bieden (denk aan het geboorteloket in ziekenhuizen, verhuisberichten via de woningbouwvereniging).<sup>11</sup>

### *Overheidsbrede visie op dienstverlening*

Gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisatie en het Rijk hebben in 2011 een gemeenschappelijke "visie op dienstverlening" opgesteld. In de visie verwoorden de overheden hun gedeelde ambitie: één digitale overheid: betere service, méér gemak'. De visie bestaat uit zes pijlers:

1. De vraag centraal: De vraag van inwoners en bedrijven staat centraal in ons handelen. Wij werken oplossingsgericht en sluiten aan bij de behoeften van inwoners en bedrijven.
2. Snel en zeker: Wij zorgen dat inwoners en bedrijven hun zaken met de overheid snel en zeker kunnen regelen. Dat doen we door hen de mogelijkheid te bieden online zaken te doen met de overheid.
3. Eén overheid: Wij presenteren ons als één overheid die voor iedereen toegankelijk en bereikbaar is. De gemeente vormt voor inwoners en bedrijven een belangrijke ingang: dichtbij en herkenbaar.
4. Geen overbodige vragen: Wij stellen geen overbodige vragen. Gegevens die zijn opgenomen in één van de basisregistraties vragen we niet nogmaals op.
5. Transparant en aanspreekbaar: Wij maken duidelijk wat inwoners en bedrijven van ons kunnen verwachten door hen te informeren over onze service-normen en door onze prestaties en openbare overheidsinformatie actief te communiceren.
6. Efficiënt: Wij richten onze dienstverlening zo efficiënt mogelijk in. Waar mogelijk heeft digitaal contact met inwoners en bedrijven de voorkeur. Waar persoonlijk contact noodzakelijk is of de kwaliteit van de dienstverlening bevordert, maken wij persoonlijk contact mogelijk.

Met deze zes pijlers werken we aan een beter bereikbare overheid, beter vindbare en toegankelijke overheidsinformatie én aan de gemeente als een belangrijke ingang tot de overheid. Het streven daarbij is dat de dienstverlening van de overheid aan burger, bedrijf en instellingen, waar mogelijk, via het digitale kanaal loopt. Daar waar het elektronische kanaal niet voldoende of onwenselijk is, en persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk voor de kwaliteit van de dienstverlening, maken overheidsorganisaties persoonlijk contact met burgers, bedrijven en instellingen mogelijk.

<sup>11</sup> Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma, *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten, Visie 2015*, pagina 2, VNG Den Haag, 2005

### 3.5 Verandering van de bestuurlijke verhoudingen: de inwoner centraal

#### *Verhouding overheid - inwoner*

Vanaf het begin van de 21e eeuw is ook een politieke omslag zichtbaar in de interventie van de overheid in maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet Balkenende II heeft in de beleidsverkennde notitie 'Ieder zijn rol: Een heroriëntatie op de (inter)bestuurlijke verhoudingen'<sup>12</sup> een duidelijke schets hiervan gegeven. In grote lijnen wordt gesteld dat de verhouding tussen inwoners en overheid is verouderd. Veranderingen in de samenleving van de laatste halve eeuw hebben onvoldoende geleid tot aanpassingen in de relatie tussen inwoners en overheid. Het kabinet Balkenende II kiest voor een terughoudender overheid, die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten, en die hoogwaardige prestaties levert, 'daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd'. Deze visie komt tot uiting in een hele reeks nieuwe wet- en regelgeving op fiscaal gebied en op het gebied van inkomenspolitiek, pensioenen, zorg, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De door Balkenende II ingezette lijn wordt door het kabinet Rutte vanuit een liberale visie (maar ook genoodzaakt door de economische situatie) doorgezet. Onder het motto 'vrijheid en verantwoordelijkheid'<sup>13</sup> spoort dit kabinet inwoners aan meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en minder een beroep te doen op de overheid.

#### *Burgerparticipatie*

In de lijn van een terugtrekkende overheid en het aanspreken van de kracht uit de samenleving passen de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie. Bij het weergeven van de ontwikkeling van burgerparticipatie wordt veelal onderscheid gemaakt tussen drie "generaties":

- **Eerste generatie burgerparticipatie:** gedurende de jaren 60 groeide de roep om democratisering onder de geëmancipeerde inwoners. Zij dwongen de mogelijkheid af om te kunnen reageren op beleid gemaakt door de overheid. Dit recht is vervolgens sinds 1965 op steeds meer beleidsterreinen vastgelegd waarvan de bekendste de Wet op de Ruimtelijke Ordening is.
- **Tweede generatie burgerparticipatie:** in de jaren 90 begint bij de overheid het idee op te komen dat de inwoner al bij de ontwikkeling van beleid betrokken moet worden om zo de kwaliteit van het te vormen beleid te vergroten en meer draagvlak te creëren. Interactieve beleidsvorming en coproductie doen hun intrede.
- **Derde generatie burgerparticipatie:** de derde generatie burgerparticipatie is opgekomen in 2000 en gaat uit van het eigen initiatief van de inwoner en de verantwoordelijkheid die de inwoner daarvoor neemt. Hierbij kan de overheid een faciliterende rol oppakken.<sup>14</sup>

Overigens wordt er ook gesproken van een **vierde generatie burgerparticipatie**. Deze generatie heeft voor ogen dat burgerparticipatie een volwaardig beleidsmiddel is geworden, waarin inwoner, instelling en ambtenaar elkaar in een netwerk weten te vinden en gezamenlijk optrekken om hun doelen te realiseren.

#### *Deregulering*

Vanuit een idee van maakbaarheid van de samenleving heeft de overheid de afgelopen decennia meer en meer taken en bevoegdheden naar zich toegetrokken die vroeger

---

<sup>12</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ieder zijn rol: een heroriëntatie op de interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, juni 2004.

<sup>13</sup> *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA, 2010

<sup>14</sup> Jurgen van der Heijden, Laura van der Mark, André Meiresonne en Jornt van Zuylen, *Help! Een Burgerinitiatief*, InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2007



toebehoorden aan de *civil society*<sup>15</sup>. Zo zijn de leefstijl van mensen en de sociale cohesie in buurten en wijken aandachtsgebieden van de overheid geworden. De overheid is hierop aanspreekbaar en heeft daartoe regels opgesteld. Daar staat tegenover dat de inwoner ook meer dan in het verleden van de overheid is gaan verwachten dat ze problemen oplost die vroeger niet als overheidstaak werden gezien.

Het actieprogramma *Andere Overheid* van het kabinet Balkenende II bevatte in dit kader ambitieuze doelstellingen: "De resultaten van deze operatie leiden tot een andere rolverdeling tussen 'civil society' en de overheid, beleidsbeëindiging of -vereenvoudiging, een kleinere en eenvoudige organisatie van de overheid, minder regels en een afnemende overheidsbemoediging. Voor de overgebleven kerntaken moet de overheid vervolgens haar prestaties opvoeren."

Vanuit het Rijk is de dereguleringsstroom overgeslagen naar gemeenten. Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels activiteiten ontwikkeld om tot vereenvoudiging van regels en procedures te komen, de overheidsbemoediging terug te dringen en tot een vermindering van de administratieve lasten voor inwoner en gemeente.

#### *Klant- en burgergericht werken*

De hiervoor genoemde ontwikkelingen passen bij een meer omvangrijke veranderingsbeweging, die in de loop van de jaren '90 steeds meer aan gewicht wint: klantgericht werken. Deze beweging is gericht op het versterken van de relatie met de inwoner: beter inspelen op vragen, vraagpatronen en situaties van inwoners, het aangaan van 'service level agreements', een vorm van dienstverleningscontracten met inwoners, en de daaraan gekoppelde verandering in de organisatie, processen, systemen en cultuur.

Het begrip klantgericht werken maakt aan het begin van de 21e eeuw plaats voor een breder begrip, dat getypeerd kan worden als 'burgergericht werken'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zes burgerrollen: de burger als kiezer, als klant, als onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler. Het centraal stellen van de interactie tussen overheid en de burger in verschillende rollen leidt tot een omslag in denken: van aanbod- en functiegericht, via klantgericht, tot burgergericht.

Dat het klantgericht werken en het verhogen van de kwaliteit van publieksdienstverlening op dit moment nog zeer actuele onderwerpen bij gemeenten zijn, blijkt ook uit de opkomst van het Klant Contact Centrum (KCC). Van iedere gemeente wordt verwacht wordt dat zij in 2015 een KCC hebben ingericht. De gemeenten worden hiermee de frontoffice voor niet alleen de gemeentelijke, maar óók voor overheidsbrede dienstverlening (zie 3.3 *Gemeente: eerste overheid*).

### **3.6 Veranderingen in "de omgeving"**

#### *Bezuinigingen*

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in grote mate afhankelijk van de rijksoverheid. Hun grootste bronnen van inkomsten zijn de algemene uitkering uit het gemeentefonds, die zij grotendeels naar eigen inzicht mogen besteden, en specifieke uitkeringen van departementen, die geoormd zijn voor bepaalde beleidsterreinen. De overige eigen inkomsten van gemeenten betreffen belastingen, rente en dividenden en inkomsten uit grondexploitatie. Dit soort inkomsten kan doorgaans niet of niet eenvoudig worden vergroot. Inkomsten uit grondexploitatie drogen door de recessie juist op. Al met al leidt dit ertoe dat een bezuiniging op het gemeentefonds voor gemeenten aan de

---

<sup>15</sup> De *civil society* wordt wel omschreven als het institutionele domein van vrijwillige associaties. Het is een aanduiding van organisaties of instituties buiten de sfeer van de overheid, de markt of familie- en vriendenbanden.



inkomstenkant niet is op te vangen en bijna per definitie tot bezuinigingen of andersoortige besparingen moet leiden.

De afgelopen jaren hebben we al nadrukkelijk te maken gehad met de bezuinigingen. Naast directe bezuinigingen in de vorm van minder middelen vanuit het gemeentefonds hebben we dit teruggezien in een toename van het aantal taken die de gemeente gaat verrichten, waarbij gekort wordt op de daarmee gepaard gaande middelen. De verwachting is dat we ook de eerstkomende jaren hier nog mee geconfronteerd worden.

De bezuinigingen dwingen de gemeenten om heldere keuzen te maken. Vragen als wat gaan we in de toekomst nog wel doen en wat niet, waar kunnen we (intensiever) gaan samenwerken met andere gemeenten of instellingen, wat kunnen we aan de samenleving overlaten en wat betekent dit voor onze organisatie?

### Vergrijzing en krimp

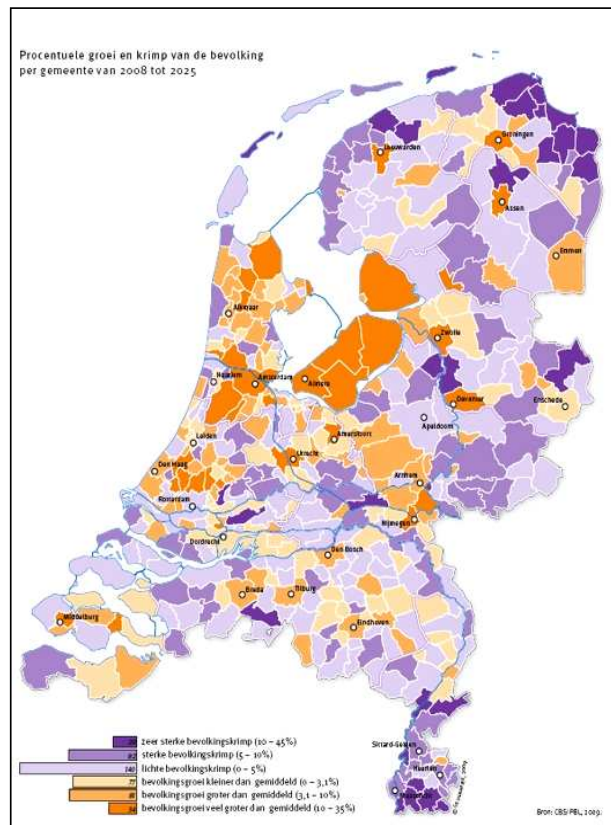
Steeds meer gemeenten krijgen te maken met een krimpende bevolking. Dat leidt niet alleen tot allerlei leefbaarheidvraagstukken, het heeft ook gevolgen voor de samenstelling van de bevolking.

De verwachting is dat tot aan 2035 het inwonertal en het aantal huishoudens in veel Nederlandse gemeenten flink zal teruglopen. Bevolkingsdaling wordt vaak in één mond genoemd met vergrijzing; in 2040 zal een kwart van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder zijn.

Het begrip omvat echter veel meer dan dat. Het heeft ook te maken met een dalend geboortecijfer. Vrouwen krijgen in Nederland gemiddeld 1,6 kind, terwijl 2,1 kind nodig is om de bevolking op peil te houden. Daarnaast spelen een stijgend sterftecijfer of een negatief migratiesaldo een rol. Verwacht wordt dat jongeren bijvoorbeeld van het platteland naar de stad zullen trekken, vaak met werkgelegenheid en economische kansen als motivatie. Bevolkingsdaling gaat bovendien samen met verschuivingen in de grootte van huishoudens; deze worden steeds kleiner.

Dat zal gaan leiden tot olopende uitgaven voor ouderenbeleid en zorg en op termijn minder voor onderwijs. Bovendien zal het voorzieningenaanbod in de gemeente worden afgestemd op de veranderende bevolkingsamenstelling en omvang. Bevolkingskrimp leidt ook tot wijziging in de inkomsten uit het gemeentefonds.

Daarnaast heeft vergrijzing en krimp effect op de arbeidsmarkt. Het aanbod van arbeid zal afnemen terwijl de vraag naar bepaalde soorten arbeid juist zal toenemen.



Figuur 11: verwachte groei en krimp in Nederland over de periode 2008 – 2025

### *Digitalisering*

Om de dienstverlening aan de inwoner te verbeteren zijn veel gemeenten druk bezig om hun werkprocessen te digitaliseren. Er is sprake van een grote verscheidenheid aan digitaliseringsprocessen die gemeenten invoeren. Te denken valt aan de invoering van het digitaal loket, digitalisering van de documentaire informatievoorziening, papierloos vergaderen en digitale vergunningverlening.

De verwachting is dat we pas aan het begin staan van een grootscheepse invoering van digitalisering bij gemeenten. Waar de gemeente tot voor kort zelf konden bepalen welke onderdelen van de dienstverlening werden gedigitaliseerd, zal dat in de komende tijd anders zijn. De invoering van basisregistraties op verschillende gebieden komen er onvermijdelijk aan, alleen al vanuit de gedachte dat een gegeven maar één keer mag worden vastgelegd.

Steeds meer projecten worden opgestart om de diensten van de gemeentelijke overheid digitaal aan de inwoner aan te bieden. Steeds vaker kunnen inwoners via een digitaal loket vergunningen aanvragen of inzage krijgen in de waardering van hun onroerend goed. Voor inwoners is dit prettig. Zij zijn niet meer gebonden aan de gemeentelijke openingstijden en kunnen desgewenst op elk uur van de dag een subsidieaanvraag indienen. Daar staat tegenover dat uit de opkomst van de digitalisering voor gemeentelijke overheden nogal wat organisatorische gevolgen voortvloeien. Zowel binnen de frontoffice en (met name) binnen de backoffice zullen, door automatisering en digitalisering, de werkprocessen en gegevensstromen veranderen.

Voorts zal digitalisering op termijn leiden tot het vrijkomen van personele capaciteit, vooral omdat uitvoerend administratief werk wordt geautomatiseerd. Er ontstaan echter ook nieuwe taken. De verwachting is dat er op termijn per saldo ruimte in de personele capaciteit ontstaat. Digitalisering heeft gevolgen voor de kwaliteit van de arbeid. De meest ingrijpende gevolgen zijn te verwachten voor de inhoud van het werk. De werkzaamheden veranderen en het werk zal gemiddeld genomen van een hoger niveau worden, zo is de verwachting<sup>16</sup>. Als gevolg hiervan wordt verwacht dat er de gemiddelde loonkosten per medewerker uiteindelijk zullen stijgen. Niet duidelijk is wat het effect is voor de totale loonsom, omdat moeilijk is aan te geven in welke mate het aantal medewerkers daadwerkelijk zal afnemen als gevolg van digitalisering.

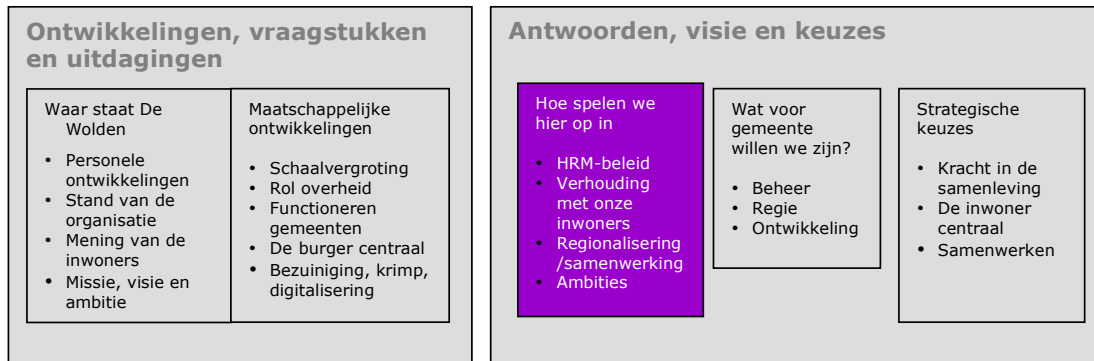
---

<sup>16</sup> Peter Donker van Heel, Jeannette Paul, Gwen de Bruin (Ecorys), *Personele gevolgen van digitalisering bij gemeenten*, Stichting A+O fonds Gemeenten, Den Haag, December 2007

## 4. Gevolgen voor De Wolden

### 4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een schets gegeven van de gemeentelijke organisatie, haar visie en ambities. Voorts is beschreven met welke ontwikkelingen de Nederlandse gemeenten nu en in de directe toekomst geconfronteerd worden. We zijn al druk doende in te spelen op deze ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de wijze waarop we hierop inspelen.



Maar eerst worden in 4.2 de belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken op een rij gezet.

### 4.2 De belangrijkste conclusies van de eerste hoofdstukken op een rij.

Uit de voorgaande hoofdstukken kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

#### *Wat voor organisatie willen we zijn*

- De gemeente heeft uitgesproken meer dan een beheersgemeente te willen zijn. Naast het bestendigen van datgene wat is gerealiseerd willen we bovenal een regie- en ontwikkelgemeente zijn, gericht op het realiseren van ambities, ontwikkelingen en vernieuwingen.

#### *Ambities en middelen*

- De komende jaren komt er, onder meer vanuit de decentralisaties maar ook vanuit de visie op de gemeentelijke dienstverlening veel extra werkzaamheden op De Wolden af.
- Van gemeenten wordt verwacht dat ze in 2015 gaan opereren als "eerste overheid". Dit betekent dat ze de frontoffice voor niet alleen de gemeentelijke, maar óók voor overheidsbrede dienstverlening vormen.
- Vanuit de ontwikkelagenda is De Wolden bezig met een brede verbeterslag waar het de bedrijfsvoering betreft. Belangrijke thema's waar in dat kader de komende jaren aan wordt gewerkt zijn: Leiderschap en medewerkerschap, plannen, sturen en verantwoorden, projectmatig werken en de interne communicatie.
- De gemeenten zullen meer moeten gaan doen met beperktere middelen. De decentralisaties gaan gepaard met bezuinigingen en met de veronderstelling dat gemeenten de taken efficiënter kunnen uitvoeren, waardoor er minder middelen nodig zijn.
- De bezuinigingen dwingen de gemeenten om heldere keuzen te maken. Dit leidt voor gemeenten tot vragen als: "Wat gaan we in de toekomst nog wel doen en wat niet, waar kunnen we (intensiever) gaan samenwerken met andere gemeenten of instellingen, wat kunnen we aan de samenleving overlaten en wat betekent dit voor onze organisatie?"

### *Ontwikkelingen in de samenleving*

- Er is een tendens gaande die gekenmerkt wordt door een samenleving (inwoners en instellingen) die meer invloed wil op beleidsproducten en daar tegenover een tendens van een deregulerende, soms verzelfstandigende en gedeeltelijk terugtrekkende overheid.
- Als gevolg van de vergrijzing en ontgroening neemt het aanbod van gekwalificeerd personeel af en verandert de vraag naar producten en diensten.

### *Samenwerking*

- Ter versterking van de bestuurskracht of ter vermindering van kwetsbaarheden kiezen gemeenten steeds vaker voor samenwerking. Naast de oorspronkelijke vormen van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling of vanuit een van bovenaf opgelegde herindeling zijn diverse andere vormen van samenwerking ontstaan: van vrijblijvende samenwerking, samenwerking op basis van overeenkomsten (verzelfstandigde stichtingen, shared servicecentra) tot de ambtelijke fusie.
- De gemeente De Wolden heeft een positieve grondhouding wanneer het gaat om samenwerking met andere overheden. In het collegeprogramma staat verwoord dat samenwerking niet mag leiden tot verlies van zeggenschap. Uitgangspunt blijft dat de gemeente op democratische wijze controle houdt op het uitvoeren van het beleid.

### *Personeel*

- Hoewel oudere ambtenaren in vergelijking tot enkele jaren terug langer doorwerken, is de leeftijdsopbouw in De Wolden zodanig dat we binnen 5-10 jaar een uitstroom kunnen verwachten van maximaal 1/3<sup>e</sup> van onze medewerkers. Dit betekent een forse uitstroom van personeel en kennis;
- Bezuinigingen doen een beroep op verdere toename van effectiviteit, grenzen worden bereikt. Bezuinigingen zorgen voor een uitstroom van personeel en een afname van de benodigde instroom van jong personeel.
- Als gevolg van de te voorziene krapte op de arbeidsmarkt zal het lastiger worden jongeren naar De Wolden te krijgen en te houden. Om jonge medewerkers langer te houden zullen we nog meer moeten doen om een aantrekkelijke werkgever te zijn met ontwikkelmogelijkheden bij ons of in de regio.
- De uitstroom van onze medewerkers betreft vaak oudere mannen terwijl de instroom jonge vrouwen betreft. Dit beïnvloedt de verhouding voltijd / deeltijd en stelt andere eisen aan ons HRM-beleid;
- Kwetsbaarheid op specialistische functies zal toenemen
- Digitalisering zal naar verwachting op termijn leiden tot het vrijkomen van personele capaciteit. Tegelijkertijd vindt er een verschuiving plaats van eenvoudig administratief werk naar complexere werkzaamheden, waardoor de uit te voeren werkzaamheden gemiddeld genomen van een hoger niveau worden;
- Er dreigt een arbeidsmarkt krapte bij kwalitatieve invulling van specifieke functies waaronder: projectleider voor multi-vakgerichte projecten, consulent/adviesfuncties, Vakspecialisten A en Beleidsmedewerkers A (interactief en integraal).
- Komende jaren ontstaat behoefte aan extra kennis en competenties rondom onder meer sociale domein (decentralisatie WMO, WWnV, Jeugdzorg, maar ook organisatie rondom ouderenzorg), in verband met eerste overheid en ten behoeve van digitalisering.
- De voortgaande netwerkontwikkelingen, de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie en de toenemende samenwerking met actoren uit samenleving vraagt om specifieke competenties.
- De behoefte aan medewerkers die complexere klussen aan kunnen en over meer kennis en competenties beschikken in relatie tot een schaarsere arbeidsmarkt maakt handhaving van het huidige loongebouw lastig.

- Mobiliteitsnetwerk speelt een belangrijkere rol om kwaliteit in de regio vast te houden en om uitwisselingen van kwaliteiten/ ontwikkelen van kwaliteiten mogelijk te maken.

Deze conclusies leggen op onderdelen van de organisaties druk en vragen nu al maar ook voor de toekomst om keuzes. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag hoe we hier nu al op inspelen.

### **4.3 Ontwikkelingen in het HRM-beleid van De Wolden**

In paragraaf 4.1 wordt een aantal personele consequenties benoemd. Binnen ons huidige HRM-beleid is inmiddels beleid en/of een aantal instrumenten ontwikkeld of in ontwikkeling die hierop inspelen. In deze paragraaf worden de instrumenten en ontwikkelingen toegelicht.

#### *Strategisch personeelsbeleid*

In de nota 'Strategisch Personeelsbeleid, HRM in De Wolden' beschrijven we de visie op HRM en de uitgangspunten van het HRM-beleid in onze gemeente. Deze visie op HRM is ondersteunend aan de strategische uitgangspunten en doelstellingen van de organisatie, zoals verwoord in 'Organisatiemissie en visie'. In de visie op HRM staat op wat voor manier wij met onze medewerkers om willen gaan. Daarnaast laat de nota de samenhang zien tussen de verschillende HRM-beleidssterreinen, en de HRM-instrumenten zoals die in De Wolden al zijn of nog worden ontwikkeld. De nota ligt bij de ondernemingsraad.

#### *Strategische personeelsplanning (SPP)*

Strategische personeelsplanning is een instrument om de bezetting kwalitatief en kwantitatief op peil te houden, passend bij de ambities van De Wolden.

Door middel van een model van het A&O-fonds Gemeenten maken we een analyse van de eigen personeelssamenstelling en de belangrijkste strategische issues. Naar aanleiding van deze analyse wordt een strategisch personeelsplan opgesteld en worden de interventies uit dit plan uitgevoerd. In de afgelopen jaren is al een eerste aanzet gegeven om te komen tot een strategische personeelsplanning. De komende jaren werken we dit verder uit. De uitkomsten van deze strategische organisatievisie zullen van invloed zijn op onze strategische personeelsplanning.

#### *Strategisch opleidingsbeleid*

De Wolden biedt veel mogelijkheden om opleidingen te volgen. In de nota Strategisch opleidingsbeleid zijn de kaders hiervoor vastgelegd en de criteria voor het verdelen van het opleidingsbudget benoemd. Door externe en interne ontwikkelingen kunnen de behoeften van de organisatie veranderen en daarmee de vaardigheden of capaciteiten die we vragen van onze medewerkers. We gaan daarbij uit van drie verschillende niveaus van leren en ontwikkelen (organisatie-, afdelings- en individueel niveau). De nota strategisch opleidingsbeleid ligt op dit moment bij de ondernemingsraad.

#### *Levensfasebewust personeelsbeleid*

Levensfasebewust personeelsbeleid is een samenhangend beleid dat zich richt op de duurzame en optimale inzetbaarheid van alle medewerkers in onze organisatie, door rekening te houden met hun actuele levensfase en de daarbij behorende specifieke kenmerken en behoeften. Het doel van levensfasebewust personeelsbeleid is om voorwaarden te creëren, waaronder medewerkers fit en gemotiveerd kunnen blijven werken. Daarnaast is het gericht op de ontwikkeling van medewerkers zodat zij, ook in de toekomst, een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan onze organisatie. De nota levensfasebewust personeelsbeleid ligt op dit moment bij de ondernemingsraad.

#### *HR-gesprekscyclus*

De HRM-gesprekscyclus brengt medewerker en leidinggevende gestructureerd en op vaste momenten in het jaar in gesprek met elkaar. Gesprekken die zijn gericht op

- Verbinding leggen tussen het werk en de organisatiedoelstellingen;
- Sturen op resultaat (in werkzaamheden en in ontwikkeling);
- Motiveren en ontwikkelen van de medewerkers.

De HR-gesprekscyclus is in ontwikkeling. De implementatie staat gepland voor 2013.

#### *Nota arbeidsmarktbenadering*

De arbeidsmarkt verandert. Daarom moeten we de manier om die arbeidsmarkt te benaderen, tegen het licht houden. P&O bereidt een notitie voor waarin we onze arbeidsmarktbenadering actualiseren. Het gaat daarbij om het onderzoeken van nieuwe doelgroepbenaderingen, wervingskanalen en –instrumenten. Daarnaast willen we onderzoeken hoe we traineeships, stages en de combinatie leren-en-werken beter kunnen inzetten voor werving (en voor behoud van goede medewerkers). De nota staat gepland voor 2013.

#### *Wisselwerk*

Het mobiliteitsnetwerk Wisselwerk is een platform, waarbinnen een aantal gemeenten en andere organisaties uit de regio samenwerken. Die samenwerking spitst zich toe op de mobiliteit van medewerkers en zorgt o.a. voor een vergroting van onze “interne” arbeidsmarkt. Daarnaast kan het platform in de toekomst een steeds grotere rol spelen bij het uitwisselen van kennis en ervaringen op het gebied van HRM-zaken. We werken al veel samen in wisselwerkverband. Doorontwikkeling en zoeken naar nieuwe vormen om de meerwaarde van het platform te vergroten, vindt continu plaats.

#### *Marktplaatsdesk inhuur*

De Marktplaatsdesk is een web-ondersteund concept, waarbij de inhuur van personeel op een strak georganiseerde, transparante en rechtmatige wijze plaatsvindt. Ook biedt het grote en kleine leveranciers dezelfde kansen om een opdracht te verwerven. Dat kan vooral voor kleine lokale leveranciers een voordeel zijn. Daarnaast zijn de ervaringen tot nu toe, dat het concept Marktplaatsdesk zorgt voor lagere inhuurkosten.

#### *Competentiemanagement*

Competentiemanagement is het matchen van de (kern-)competenties van de organisatie met de kennis, vaardigheden en persoonlijkheid van medewerkers. Door middel van competentie management kunnen we werken aan de ontwikkeling van het individu én de organisatie. Inzet van competentie management kan de leidinggevende ondersteunen bij het werven, selecteren, ontwikkelen, beoordelen en belonen van medewerkers. De ontwikkeling en implementatie start eind 2012.

#### *Flexibilisering*

Arbeid wordt steeds flexibeler. Ook in De Wolden zullen we daarom te maken krijgen met verschillende contractvormen voor personeel. De vorming van een flexibele schil van medewerkers kan een oplossing zijn voor de opvang van piekbelasting en tijdelijke klussen. Een flexibele schil kan in de eigen gemeente, of in samenwerking met andere gemeenten worden opgezet. Ook voor vast personeel kan dit een mogelijkheid bieden om zich in of buiten de organisatie verder te ontwikkelen.

Daarnaast vindt steeds meer flexibilisering van het werk zelf plaats. Door technologische mogelijkheden is het niet meer altijd nodig om op vaste plaatsen en tijden je werk te doen. De Wolden heeft een “Regeling voor gedeeltelijk thuiswerken” vastgesteld, die het voor een aantal medewerkers mogelijk maakt om (gedeeltelijk) structureel of incidenteel thuis te werken. Deze regeling werkt al.

De ontwikkeling van bovengenoemd HRM-beleid of –instrumenten is al in gang gezet. Daarnaast is het in de toekomst ook belangrijk om (verder) na te denken over aspecten als kennismanagement, mobiliteit, verdere flexibilisering van arbeid, outputsturing, flexibele arbeidsvoorwaarden en (nog meer) samenwerking met andere gemeenten. Hier wordt, in nauwe samenwerking met de ondernemingsraad, aan gewerkt.

#### **4.4 Ontwikkelingen met betrekking tot de verhouding inwoners - gemeente**

Bij het beschrijven van de ontwikkelingen met betrekking tot de verhouding tussen onze inwoners en de gemeente kan onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende thema’s (die overigens nauw met elkaar verbonden zijn). Deze ontwikkeling kan worden benaderd vanuit de ontwikkelingen op het gebied van onze dienstverlening en vanuit de ontwikkelingen op het gebied van participatie.

*a. ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening (vanuit visie dienstverlening)*

Met onze visie dienstverlening streven we naar een samenhangende dienstverlening, waarbij de klant centraal staat. Daarbij zijn de klanten van De Wolden: inwoners, (netwerken van) ondernemers, dorpsbelangenorganisaties en dorpshuizen/ ontmoetingscentra.

Door gevraagd en ongevraagd diensten en informatie te kunnen leveren die voor de klant belangrijk kunnen zijn in de verschillende rollen geven we invulling aan de betrokkenheid van de gemeente. We maken daarbij onderscheid in zes klantrollen

- *de klant als klant* – afnemer van diensten en producten op aanvraag
- *de klant als wijkbewoner* – belanghebbende in alle activiteiten in de eigen woonomgeving
- *de klant als partner* – belanghebbende en/of betrokkene bij (beleids)ontwikkelingen in de gemeente
- *de klant als belastingbetaler* – belastingplichtige en belanghebbende bij het beleid met betrekking tot belastingheffing
- *de klant als onderdaan* – krijgt aanwijzingen zich te houden aan wettelijke regels en plichten
- *de klant als kiezer* – passief stemgerechtigde en belanghebbende bij de ontwikkelingen in het politieke bestel van de gemeente

Ten behoeve van de dienstverlening wordt de gemeentewinkel verder uitgebouwd tot poort van de hele overheid, waarin alle externe klantcontacten zijn gebundeld. Een Klant Contact Centrum (KCC) wordt ingericht en in een kwaliteitshandvest staan de servicenormen beschreven. Om de gewenste dienstverlening te kunnen leveren maken we effectief gebruik van de authentieke registraties en andere E-overheidsvoorzieningen. De dienstverlening moet 7 x 24 uur beschikbaar zijn voor de klanten. Gegevens die de gemeente van een klant heeft zijn beschikbaar op [mijndewolden.nl](http://mijndewolden.nl). De administratieve lasten worden daarbij gereduceerd tot een voor de organisatie acceptabel en voor de klant minimum niveau.

In het KCC komen alle vragen van de klant bijeen. De klant kan zelf bepalen op welke wijze hij zijn vraag stelt. De kennis in de voorkant van de organisatie is professioneel, zodat de klant ook op een snelle, efficiënte wijze het juiste antwoord krijgt. Het Klant Contact Centrum heeft inzage in en regisseert de behandeling van een vraag of aanvraag en kan de klant hierover informeren. De tweede lijn bestaat uit professionele medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke behandeling. Informatie over het proces is dus beschikbaar via [mijndewolden.nl](http://mijndewolden.nl) of in het KCC.

Van onze medewerkers wordt verwacht dat ze zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid als de personificatie van de overheid die ze representeren. Bij alle medewerkers van de gemeente De Wolden dient daarbij het besef te bestaan, dat zij, werkend vanuit één organisatie, door de ogen van en afgestemd met klanten, producten en diensten leveren. Van medewerkers wordt verwacht dat zij ontwikkelingen aan zien komen, daarop anticiperen en de burger centraal stellen. Er is als het ware een voortdurende dialoog gaande tussen medewerkers en hun omgeving. Medewerkers nemen hierbij verantwoordelijkheid, zowel voor vernieuwing, werkwijze, verbetering als voor sfeer. Belangrijke cultuurwaarden zijn: dienstverlenend, samenwerkingsgericht, resultaatgericht, procesgevoelig en open/waarnemingsgericht.

Waar dat van belang is, gaat De Wolden samenwerkingsverbanden aan om de dienstverlening op peil te houden en participeert waar zinvol, in netwerkorganisaties.



## *b. ontwikkelingen op het gebied van participatie*

### *Dorpsvisies*

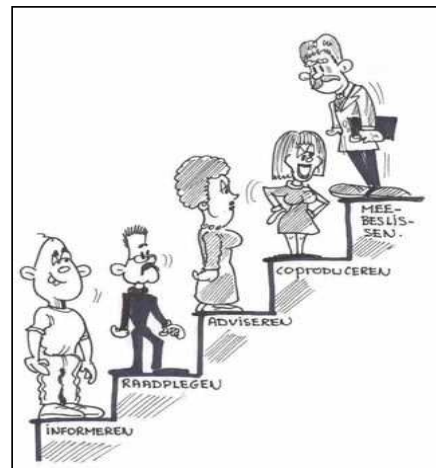
Op dit moment wordt binnen De Wolden gewerkt aan dorpsvisies voor de 17 kernen van de gemeente. Hieruit moet blijken wat er leeft binnen de gemeenschap en welke stappen de komende jaren gezet moeten worden ter bevordering van leefbaarheid en betrokkenheid in de verschillende kernen. De werkwijze bestaat uit een gefaseerde aanpak om vanuit de actuele situatie van een dorp constructief te bouwen aan verbetering van leefbaarheid en betrokkenheid. Dit laatste komt tot uiting in het feit dat bewoners worden gezien als deskundige op het gebied van hun woonomgeving en alles wat daarmee te maken heeft. Belangrijke ingrediënten zijn dan ook het samenwerken met de plaatselijke vereniging van dorpsbelangen, het vormgeven van een lokale projectgroep die het proces van de totstandkoming van de dorpsvisie in het dorp van begin tot eind gestalte geeft en het opstellen van een representatieve lokale klankbordgroep bestaande uit betrokken inwoners uit het dorp die een belangrijke rol vervult bij het vinden van de oplossingsrichtingen en de te kiezen maatregelen. Een ambtelijke vertegenwoordiging participeert in de lokale projectgroep. Een belangrijk aandachtspunt hierbij vormt de realisering van de plannen. Met het ontwikkelen van de dorpsvisies zijn bij de inwoners de nodige verwachtingen gewekt. Daarnaast zijn er verschillende afdelingen betrokken bij de realisatie en moet dit ook nog eens passen in samenhang met de plannen en ambities voor het betreffende gebied die los van de dorpsvisies zijn ontwikkeld. Het borgen van de integrale aanpak vraagt in dit kader het een en ander van onze organisatie.

### *Burgerparticipatie*

In deze lijn passen de ontwikkelingen met betrekking tot burgerparticipatie. Binnen De Wolden wordt al regelmatig gebruik gemaakt van de inzet van burgers bij de totstandkoming van beleid of van plannen. Naast de wettelijk verplichte inspraak wordt meer en meer gebruik gemaakt van klankbordgroepen en platforms zoals de WMO-raad en het cultureel platform. De ervaring daarbij is dat er veel kennis, kracht en vermogen in onze samenleving huist.

De inzet van het instrument burgerparticipatie vond in het verleden nogal eens op ad hoc basis plaats en met wisselend succes. Dit vormde aanleiding om het beleid op dit gebied goed te verankeren. Op 8 maart 2012 is hiertoe een beleidsnota door de raad vastgesteld. Met het vastgestelde beleid beogen we het volgende:

- Door inwoners binnen duidelijke kaders reële invloed te geven op beleid, levert participatie van onze inwoners een waardevolle bijdrage aan de kwaliteit van het beleid en de samenleving.
- Participatie van onze inwoners draagt bij aan een toename van het vertrouwen in de gemeentelijke overheid (democratische legitimiteit) en versterking van het draagvlak voor de gemeentelijke plannen.



*Figuur 12: de participatieladder, die de verschillende participatiegraden aangeeft.*

Implementatie van het participatiebeleid moet borgen dat participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject wordt.

Daarmee is echter de ontwikkeling van het participatiebeleid nog niet afgerond. In de beleidsnota wordt aangekondigd dat er in 2012 een werkgroep de mogelijkheden voor verdergaande participatie gaat onderzoeken. Daarbij ligt de nadruk op het eigen initiatief van onze inwoners en op een brede integrale benadering en gemeentebrede maatschappelijke thema's. In dit kader wordt wel gesproken over overheidsparticipatie.



"Bij overheidsparticipatie komen de initiatieven niet van de overheid, maar uit de samenleving zelf. Inwoners bedenken iets, de overheid kijkt hoe ze mee kan doen. De rol van de gemeente is vooral die van samenwerkingspartner. Ondersteunen, meedenken, mogelijkheden zoeken, voorwaarden scheppen: dat zijn de taken van de gemeente bij overheidsparticipatie. Deze 'horizontale' manier van werken past beter bij een samenleving als de huidige, waarin vele burgers mondig zijn en weten wat ze willen en kunnen (Uit: *Wegwijzer Overheidsparticipatie, burgers aan het stuur*, gemeente Hellendoorn).

Overheidsparticipatie is echter niet een concept dat zomaar even is in te voeren. Lang niet alle werkzaamheden lenen zich voor overheidsparticipatie. Afhankelijk van het onderwerp neemt de overheid een bepaalde rol in. Soms is dat de partnerrol. Deze rol vraagt specifiek gedrag en specifieke competenties van medewerkers, leidinggevend en bestuurders. Het vraagt om het herkennen van initiatieven in de samenleving, het uit handen geven van regie en verantwoordelijkheden. Het durven vertrouwen op de krachten uit de samenleving.

Tot op heden maken we nog maar beperkt gebruik van deze krachten in de Wolder Samenleving. En als we er gebruik van maken benutten we maar een heel klein stukje van het potentieel. Vaak zoeken we daartoe ons heil bij de vereniging van dorpsbelangen of kloppen we aan bij de stichting Welzijn. Het gevaar bestaat dat de vertegenwoordigers van deze instellingen daarmee overvraagd worden. Daarnaast bereik je maar een klein deel van het totale potentieel in de Wolden.

Op dit moment onderzoekt een werkgroep de mogelijkheden voor verdergaande participatie in De Wolden. Daarbij ligt de nadruk op het eigen initiatief van onze inwoners en op een brede integrale benadering en gemeentebrede maatschappelijke thema's. Het voorbeeld van "de lerende gemeenschap" in Hellendoorn dient daarbij als voorbeeld. De rol van de gemeente is er dan veel meer op gericht participanten in staat te stellen verantwoordelijkheid te nemen voor de oplossing van maatschappelijke problemen.

#### **4.5 Ontwikkelingen met betrekking tot regionalisering en samenwerking**

De Wolden werkt op veel gebieden meer en meer samen met diverse partners. Dit zijn vaak andere gemeenten of overheden als de provincie of het waterschap maar ook instellingen / organisaties als de stichting welzijn, de kamer van koophandel en de GGD.

De samenwerking vindt plaats in diverse vormen. We participeren in gemeenschappelijke regelingen (Werkvoorzieningschap Alescon en Reestmond, de GGD, de veiligheidsregio Drenthe en het recreatieschap Drenthe), in stichtingen (Stichting Drentse Bedrijvenlocaties), maar ook in organisaties zonder eigen rechtspersoonlijkheid zoals bijvoorbeeld de brandweer.

Voor een deel betreft de samenwerking inkoop van bepaalde diensten op basis van daartoe gesloten overeenkomsten. Dit gebeurt zowel op meer structurele basis (bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst leerplicht maar ook bij de inkoop van producten als energie of in het kader van de WMO) als op meer incidentele basis (zoals bij het professionaliseren van de inkoopfunctie of de inhuur van projectleiders).

We hebben niet één duidelijke (groep van) samenwerkingspartner(s) in de regio. Soms kiezen we al dan niet gedwongen voor een brede Drentse samenwerking (Veiligheidsregio), soms gaat de voorkeur uit naar de zuidwest hoek (handhaving, brandweer, verkeerseducatie), de zuidas (economische ontwikkeling) en soms werken we samen met partners buiten de provincie (Reestmond, Wisselwerk, waterschap Reest en Wieden). Wanneer het gaat om de samenwerking met een specifiek andere gemeente dan komen we regelmatig uit bij Hoogeveen (inhuur projectleiders, ontwikkeling P&O beleid / tools, gebiedsontwikkeling, ruimtelijke ordening, welstandsvrij bouwen, planeconomie, grondzaken, inkoop, automatisering, beheer basisregistraties etc).

Redenen om voor een specifieke partner te kiezen in de samenwerking lijken op dit moment vooral te zijn:

- Goede één op één contacten. Dit speelt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Er moet voldoende wederzijds vertrouwen zijn en stabiliteit. Indien er veel verloop is in de organisatie (zowel ambtelijk als bestuurlijk) bouw je minder snel een band op.
- De politieke cultuur moet voldoende aansluiten, besturen moeten elkaar willen vinden.
- De gebruikte informatie en communicatie technologie (ICT): sluiten de geautomatiseerde systemen en de gebruikte software op elkaar aan?
- De cultuur van de organisatie in relatie tot het soort gemeente is van belang. De eigenschappen van De Wolden als plattelandsgemeente met veel kernen vraagt om een partner die daarbij kan aansluiten. Daarbij is het van belang een partner te vinden die bereid is en in staat is hierop aan te sluiten, de werkprocessen en wijze van omgang met je klant op elkaar wenst af te stemmen.
- De geografische ligging.

In veel gevallen is het echter niet zo zeer de keuze voor een bepaalde partner maar veel meer de keuze voor een bepaald initiatief die ons samenbrengt.

#### **4.6 Ontwikkelingen met betrekking tot onze ambities**

De gemeente De Wolden heeft ambities, staat open voor vernieuwing en speelt flexibel en effectief in op nieuwe ontwikkelingen. Zo staat het verwoord in de toekomstvisie van De Wolden "actief en betrokken". Dit krijgt onder meer in collegeprogramma 2010-2014 van De Wolden gestalte. Dit programma staat vol met ambities.

Ambities die ondanks de bezuinigingen overeind zijn blijven staan. Met de behandeling van de 'Kadernota 2012' heeft de raad van de gemeente De Wolden aangegeven een ontwikkelgemeente te willen zijn. Deze wens vormde voor de raad op dat moment aanleiding om afgerond € 1,6 miljoen te bezuinigen, zodat er zowel op de korte als lange termijn voldoende structurele middelen beschikbaar komen om te investeren in nieuwe plannen en projecten.

Om al in 2012 geld voor investeringsprojecten beschikbaar te hebben, is er € 4 miljoen uit de algemene reserve gehaald. Op deze wijze zijn de vele ambities, waaronder de ontwikkelingen met betrekking tot de centrumplannen, de dienstverlening, onderwijshuisvesting, maar ook projecten als burgerparticipatie, kunstgrasvelden, deregulering en mediationvaardigheden overeind gebleven. Daarmee geeft het gemeentebestuur op heldere en consequente wijze invulling aan onze toekomstvisie.

In tijden van financieel zwaar weer bieden wij u met gepaste trots, inclusief de in te boeken noodzakelijke bezuinigingen, een sluitende begroting 2012 aan. Vanuit het collegeakkoord 'Dienstverlenend, Dynamisch, Duurzaam', hebben wij ambities vertaald naar activiteiten. De bij de 'Kadernota 2012' gemaakte keuzes en de bezuinigingsopgaaf zijn hiervoor de basis. In de programmabegroting hebben we doelen gesteld en geven we zo concreet mogelijk aan wat we, naast de lopende werkzaamheden, in 2012 gaan doen.

Vorig jaar gaven we in de programmabegroting aan dat er veel onzekerheden waren en dat we hoopten dat de rijksoverheid snel meer helderheid zou geven. Anticiperend daarop is er met uw raad een proces om te komen tot bezuinigingen ingezet. Dit alles met het doel het sociaal beleid, de dienstverlening, economie en financiën op een aanvaardbaar niveau te houden.

#### **Sociaal beleid**

Het college is van mening dat wij in De Wolden een goed sociaal beleid hebben en willen houden. Wel zijn er gewijzigde omstandigheden waardoor wij werken aan nieuwe kaders vanuit termen als zelfredzaamheid, aandacht voor het individu en actieve betrokkenheid. Of het daarbij nu gaat over het helpen bij het zoeken naar werk, inkomensondersteuning of dorpsvisies, daarin is er geen verschil in houding.

#### **Dienstverlening**

Uw raad heeft een Dienstverleningvisie in uitvoering waarbij wij in 2015 een belangrijke mijlpaal bereiken. Daarin staat de klant centraal. Vanuit de visie van de raad: een sobere maar kwalitatief goede dienstverlening is daarbinnen het uitgangspunt. Het komend jaar zetten wij daarin weer de nodige stappen.

#### **Economie**

Wij blijven ons actief opstellen om de economische ontwikkeling in samenhang met de andere beleids-velden de aandacht te geven die het behoeft. Zo zullen wij komend jaar werken aan een nieuw Toeristisch Recreatief Ontwikkel Plan (TROP). Maar ook de centrumplannen zijn komend jaar belangrijke aandachtspunten.

#### **Financiën**

Bovenstaande is alleen mogelijk met een financieel gezonde gemeente. Het college is er van overtuigd dat met het voorliggende bezuinigingspakket toch de gestelde ambities waar zijn te maken. Daarbij is het belangrijk verwachtingen in de gemeenschap van wat de overheid voor hen kan betekenen goed te duiden. Want het feit blijft dat de overheidsfinanciën terug lopen. Wij zullen ons maximaal inspannen om het huidige voorzieningenniveau en de leefbaarheid in stand te houden.

*Uit de Aanbiedingsbrief programmabegroting 2012 gemeente De Wolden*

## 5. Van beheer naar ontwikkelgemeente: een regisserende en samenwerkende gemeente

### 5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven waar we staan als gemeentelijke organisatie en welke algemene ontwikkelingen er de afgelopen jaren hebben gespeeld en spelen. Ook beschreven we hoe we momenteel omgaan met deze ontwikkelingen. Gelet op deze ontwikkelingen kunnen we niet alles zelf realiseren.



Om richting te geven aan de organisatie voor de komende jaren moeten eerst een aantal strategische keuzes gemaakt worden. Daartoe is het noodzakelijk stil te staan bij de bestuurlijke wens regie en/of ontwikkelgemeente te zijn en wat dit betekent voor onze taken en ambities: in eigen beheer uitvoeren of juist samen met andere partijen oppakken.

### 5.2 Regie en ontwikkeling in vier scenario's gevat

De gemeente De Wolden heeft in 2005 in de toekomstvisie van de raad en ook daarna uitgesproken meer dan een beheersgemeente te willen zijn. Naast het bestendigen van dat wat is gerealiseerd willen we bovenal een regie- of ontwikkelgemeente zijn, gericht op het realiseren van ambities, ontwikkelingen en vernieuwingen, zoals omschreven in de hoofdstukken 2 en 3 van dit stuk. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het op orde krijgen van het beheer, waardoor er ruimte is ontstaan naar deze volgende stap, al zal daarbij het beheer nadrukkelijk aandacht blijven behouden.

De afgelopen maanden is met het managementteam (MT) en het college getracht een concrete vertaling te geven aan een aantal van de begrippen zoals hiervoor genoemd. Doel hiervan is om op basis daarvan een visie te ontwikkelen op de organisatie en de wijze waarop zij in de toekomst haar ambities wil realiseren. In discussies die zijn gevoerd stonden vragen centraal als:

- Wat willen of moeten we in de toekomst zelf (blijven) doen;
- Wat willen we in samenwerking met andere partijen (andere gemeenten, maatschappelijk middenveld en wellicht ook private partijen) gaan of blijven doen;
- Welke taken gaan we uitbesteden en op welke terreinen laten we meer over aan inwoners en bedrijfsleven.

Mede in het licht van de bezuinigingen ontkomt immers ook De Wolden niet aan discussies over uitvoering van taken, uitbesteden en bundeling van krachten met andere partijen/gemeenten. Daarbij is ook stil gestaan bij het begrip 'ontwikkelgemeente' zoals in de laatste kadernota nadrukkelijk aan de orde is gekomen.

### *Regie en ontwikkeling in vier scenario's*

Om tot een concrete vertaalslag te komen voor dit strategisch organisatiedocument is allereerst getracht begrippen als 'regierol', 'samenwerking' in relatie tot 'controle en beheersing op de uitvoering van beleid' en 'ontwikkelgemeente' scherper te definiëren.

Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van het kwadrantenschema uit het boek 'Goed Werkgeverschap'<sup>17</sup>. Hierin worden vier toekomstscenario's voor gemeenten geschetst, gebaseerd op de beleidsvoering en organisatie van gemeenten. Gemeenten verwezenlijken ambities volgens vier scenario's:

**1. De gemeente houdt de uitvoering zo veel mogelijk in eigen beheer:** publieke taken en collectieve functies worden exclusief door de gemeente zelf uitgevoerd vanuit een sociale en collectieve benadering. De gemeente is hierin een sterke zelfstandige speler die volledig de 'touwtjes zelf in handen heeft', zij voert daarmee in feite volledig de regie op de aan haar toebedeelde taken door ze zelf uit te voeren.

**2. De gemeente opereert als opdrachtgever in de markt:** in dit scenario is het nog steeds de gemeente zelf die de touwtjes in handen heeft, echter zij besteedt zoveel mogelijk taken uit aan publieke en private organisaties op basis van het principe van opdrachtgever-opdrachtnemerschap. De gemeente onderhoudt een ingewikkeld netwerk van (sub)contractsrelaties met zowel publieke als private ondernemingen. In dit model past bijvoorbeeld het uitbesteden van het groenonderhoud aan private bedrijven, maar ook het uitbesteden van de uitvoering van de Wwb aan een (grote) buurgemeente.

In beide gevallen is sprake van een strakke regie en beheersing vanuit de gemeente. De gemeente betaalt en bepaalt. De Raad is opdrachtgever en toezichthouder, het college voert uit (laat dat doen door een ambtelijk apparaat of door derden) en de rekening wordt betaald door 'de gemeente'. In deze benadering is dus ook een gemeente die veel taken zelf uitvoert nog steeds een regiegemeente, al wordt dat over het algemeen natuurlijk niet zo gezien.

Hiertegenover staan twee andere scenario's die aansluiten bij de visie op de overheid zoals Frissen deze formuleerde:

*'De macht van de samenleving en de overheid is op een andere wijze georganiseerd dan voorheen en de uitoefening van activiteiten is niet langer gebonden aan een bepaalde geografische locatie door het ontstaan van netwerken. Het politieke domein wordt kleiner, het publieke domein daarentegen groeit, niet alleen omdat publieke activiteiten worden geprivatiseerd, maar ook omdat tal van private actoren verantwoordelijkheid opeist voor het publieke domein'.<sup>18</sup>*

In een regiegemeente zit de gemeente zelf aan het stuur. De vraag is echter 'aan welk stuur?' De invloed van gemeenten beperkt zich in de praktijk voornamelijk tot de aan haar door het rijk toebedeelde taken (in autonomie of medebewind). Doordat steeds meer taken gedecentraliseerd worden, lijkt die invloedssfeer voor gemeenten groter te worden.

De praktijk is echter dat gemeenten die rol steeds minder 'waar' kunnen maken, door gebrek aan middelen en capaciteit (kennis/kwaliteit) of doordat de omgeving steeds ingewikkelder wordt om nog de volledige regie te kunnen voeren. Het antwoord van veel gemeenten daarop is meer taken uitbesteden. Daarmee houdt je immers de regie. De

<sup>17</sup> E. van Hout en N. Lourens, *Goed werkgeverschap, door BMC ontwikkeld in samenwerking met het A+O fonds en VNG en VGS, Alphen aan de Rijn, 2010.*

<sup>18</sup> Frissen, P.: *De rol van de Overheid in de informatiesamenleving*, april 2002, Lezing van Paul Frissen i.h.k.v. Info Dome: Crash Course InfoPolitics, een serie lezingen over over de nieuwe politieke uitdagingen van het informatietijdperk.

vraag is alleen of die gedachte recht doet aan de werkelijkheid. Voor veel (toekomstige) opgaven is de gemeente allang niet meer in staat om in haar eentje het publiek domein vorm te geven (jeugdzorg, veiligheid, onderwijs, woningbouw). Er zijn andere 'sterke' spelers die niet langer wensen te opereren vanuit een opdrachtnemersrol. Publieke maar ook private partners en inwoners willen mede vorm geven aan het beleid. Het benutten van de kennis en kwaliteit die aanwezig is in de samenleving leidt tot een hoogwaardiger product. Dat vraagt om meer evenwaardige samenwerking in het publiek domein. Samenwerken dus, niet vanuit opdrachtgever-opdrachtnemerschap, maar vanuit min of meer gelijkwaardige posities.

In de toekomstscenario's die hierbij aansluiten wordt de rol van de gemeente dus anders. Veel ambities kunnen alleen nog in samenwerking tot stand worden gebracht. Dat gaat dan per definitie ook (in meer of mindere mate) ten koste van de (democratische) controle over de uitvoering van beleid. De scenario's die hier invulling aan geven zijn:

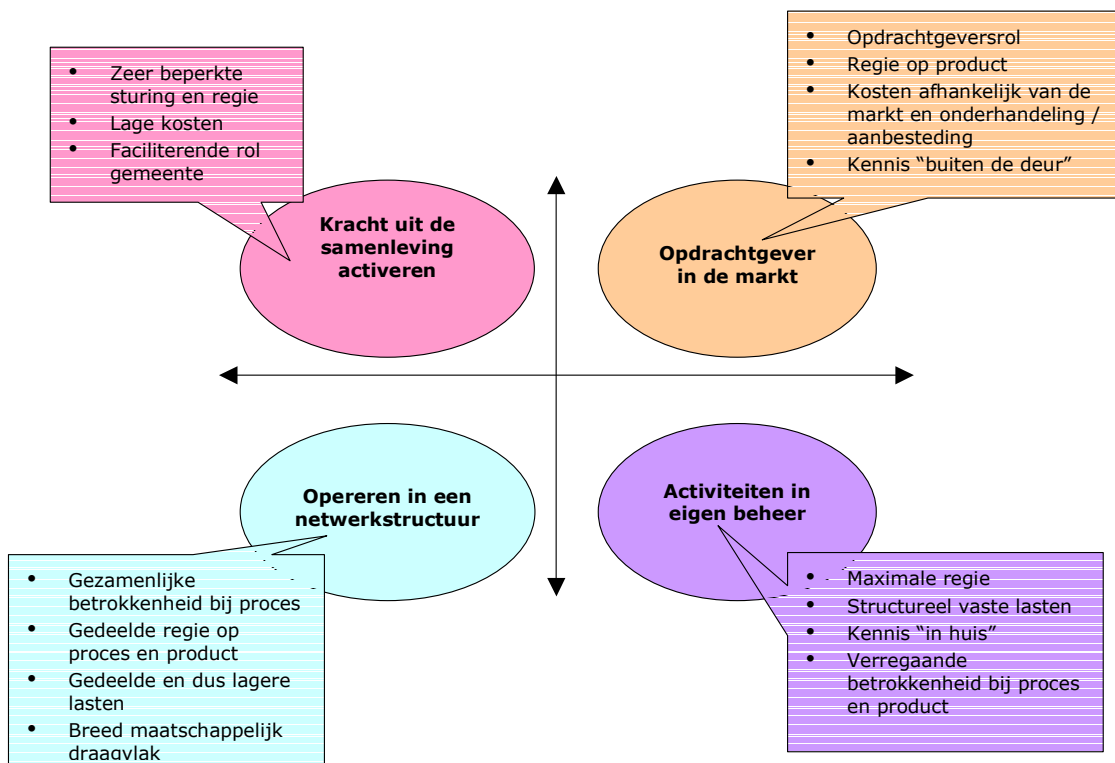
**3. De gemeente opereert in een netwerkstructuur:** het publieke domein is uitgegroeid tot een netwerksamenleving. Collectieve taken en maatschappelijke vraagstukken worden opgelost in netwerken met maatschappelijke en private partners.

De gemeente is slechts één van de spelers in het veld, alle partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar en dat drijft hen tot optimale invulling van de maatschappelijke coalitie. Voorbeelden hiervan zijn het Centrum voor jeugd en gezin (CJG) en de samenwerking in de veiligheidsketen. Hier is de 'burgervader' allang niet meer de belangrijkste speler, maar is samenwerking vereist met diverse zowel publieke (OM, politie, brandweer) en private partijen (bedrijfsleven) om openbare orde en veiligheid te borgen. Maar ook samenwerking tussen gemeenten (in een gemeenschappelijke regeling of in andersoortige samenwerkingsverbanden) past in dit scenario.

**4. De krachten uit de samenleving worden geactiveerd:** als we nog een stap verder gaan dan is het publieke domein gefragmenteerd en beperkt controleerbaar. Hierin heeft de gemeente een zeer beperkte regie. Maatschappelijke vraagstukken worden bepaald in een losse nauwelijks meer centraal gestuurde aanpak van lokale, regionale en mondiale actoren zowel publiek als privaat met sterk conflicterende belangen. Een gemeentelijk voorbeeld hiervan is de dorpsvisie. De rol van gemeenten hierin is minimaal. Dit scenario staat wat verder van ons af maar is daarmee niet minder relevant. Kiezen voor dit scenario betekent ruimte creëren voor initiatieven van derden.

De vier scenario's leiden tot verschillende organisatievormen voor toekomstige gemeenten. Bij de keuze bepaling of taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd, uitbesteed of in samenwerking met andere partijen speelt de regie- of beheersingsvraag dus een belangrijke rol.

Op de volgende pagina staan de vier scenario's in het kwadrantenschema gegroepeerd. De verticale as geeft de mate van invloed op en betrokkenheid bij het proces aan (onder hoog, boven laag). De horizontale as geeft de mate van invloed op het product aan (links: lage invloed, rechts: hoog). Daarnaast betreft de onderste helft van het kwadrantenschema veelal activiteiten die duurzaam worden belegd (in eigen huis of in het netwerk) waarbij de kennis in huis (of in het netwerk) aanwezig is. In de bovenste helft van het schema gaat vaker om incidentele activiteiten met een duidelijk start- en eindpunt. De kennis is daarbij niet 'in huis'.



Figuur 13: de gebruikte vier scenario's in het kwadrantenschema. In de tekstblokken staan enkele specifieke kenmerken van de betreffende scenario's.

### 5.3 Samenwerken tegenover regie

De gemeente heeft vaker aangegeven regie en ontwikkelgemeente te willen zijn. Daarbij staan we open voor meer samenwerking. Samenwerking mag echter niet leiden tot verlies van zeggenschap van De Wolden. Uitgangspunt blijft dat de gemeente op democratische wijze controle houdt op het uitvoeren van het beleid.

(Te) vaak wordt regie verward met 'samenwerking'. Samenwerking is gebaseerd op 'evenwaardigheid'. Samen werken aan een doel is wezenlijk anders dan een opdracht laten uitvoeren. Samenwerking tussen gemeenten (al dan niet in Wgr- verband) geleidt vanuit de gedachte dat de gemeenten opdrachten verstrekken aan een samenwerkingsverband (ISD, GGD) en afrekenen op resultaten is geen samenwerking maar regievoering. Veel (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden lopen vast op deze spanning. In de verwachting dat we gezamenlijk werken aan de realisatie van beleidsambities voert de 'what's in it for me' gedachte de boventoon.

Samenwerking tussen gemeenten die substantieel verschillen qua omvang is daarmee nog moeilijker. Er is immers geen sprake van gelijkwaardigheid. In die gevallen kan beter helderheid worden geschapen in de onderlinge verhouding en gewerkt worden op basis van uitbesteding. Een grote gemeente voert opdrachten/ taken uit voor de 'kleine broer'. Daar staat dan een vergoeding tegenover die gebaseerd is op het principe van opdrachtgever-opdrachtnemerschap.

De 'kleine gemeente' houdt daardoor de regie, want zij is bevoegd om taken elders onder te brengen om haar moverende redenen. Binnen deze vorm van samenwerking treedt de kleinere gemeente dan op als opdrachtgever in de markt.

Samenwerking tussen (evenwaardige) gemeenten kan alleen wanneer de individuele gemeenten bereid zijn een deel van hun autonomie (regie) af te staan in het belang van de samenwerking. Beslissingen worden immers genomen in onderlinge afstemming. Weliswaar is het mogelijk om 'eigen beleid' in te brengen, maar in de praktijk wordt toch zoveel mogelijk gezocht naar afstemming, in ieder geval daar waar het gaat om keuzes ten aanzien van bijvoorbeeld de bedrijfsvoering. Gezamenlijk werken aan de ontwikkeling en realisatie van ambities wordt daarmee het hoofddoel. De gemeente ontwikkelt samen met anderen beleid of geeft vorm aan het publieke domein. Binnen een dergelijke samenwerking opereert de gemeente samen met de partner(s) in een netwerkstructuur.

Hiermee plaatsen we 'samenwerking' tegenover 'regie en uitbesteding'. Deze 2 vormen zijn immers gebaseerd op verschillende uitgangspunten. Dit onderscheid is ook van belang in de relatie tussen gemeenten en andere publieke partners. De gemeente die het SW-bedrijf stuurt vanuit een rol van opdrachtgever, werkt niet samen maar voert regie.

De conclusie is dan ook dat gemeenten onderscheid moeten maken in taken die zij volledig onder eigen regie wensen uit te voeren (beheersen) en taken die ze samen met andere partners wil ontwikkelen. Voor beheerstaken is zelf doen of uitbesteding aan derden (publiek of privaat) de beste optie. Alleen dan heb je de touwtjes 'strak in handen'. De beste regiegemeente is dan ook de gemeente die zelf alles uitvoert. Onder politiek toezicht en voor rekening van de opdrachtgever (lees de raad) worden taken uitgevoerd door een eigen apparaat. Als blijkt dat derden het goedkoper kunnen of daarmee betere kwaliteit kan worden geleverd, is dat een reden om uit te besteden aan publieke organisaties, private bedrijven of inhuurkrachten.

#### **5.4 Regiegemeente of ontwikkelgemeente?**

Ontwikkeling is niet zo zeer gekoppeld aan taken maar meer aan ambities. Door samenwerking ambities realiseren vraagt om een totaal andere benadering dan wanneer dit in eigen beheer gebeurt. Niet alleen voor het ambtelijk apparaat maar zeker ook voor de politiek. Het afrekenen van de politiek verantwoordelijken op ambities die zij zelf maar ten dele kunnen beïnvloeden is immers lastig. Het zorgt ervoor dat portefeuillehouders vooral het eigen belang van de gemeente zullen nastreven en dat kan het best vanuit een sterke opdrachtgeverrol. Dat draagt niet bij aan de bereidheid van derden tot samenwerking. Zij zullen dan immers terugvallen in hun rol van opdrachtnemer en handelen naar datgene waarop zij worden 'afgerekend'.

Tegen deze achtergrond is aan de hand van een aantal voorbeelden die zijn ingebracht getracht keuzes te maken voor de toekomstige uitvoering. Welke taken blijven we zelf doen, wat kunnen we uitbesteden (publiek en privaat)? Wat kan in samenwerking met anderen worden gedaan?

In de discussie die daarop volgde was de eerste impuls te kiezen voor zelf doen of uitbesteding aan andere gemeenten of private partijen. Dit werd ingegeven vanuit de gedachte dat alleen op die manier het uitgangspunt van democratische controle op de uitvoering van het beleid gewaarborgd blijft. Daarmee zouden we kiezen voor een regiegemeente die zelf verantwoordelijkheid draagt en daarom zelf ook de 'touwtjes in handen houdt'. Samenwerking met andere gemeenten is in dat geval dus feitelijk uitbesteding van taken aan de buurgemeente of andersom, het uitvoeren van taken voor een buurgemeente om op die manier efficiency- of kwaliteitsvoordelen te behalen. Tegelijkertijd ontstond het besef dat het maar zeer de vraag is of dit in brede zin werkelijk de ambitie is van de gemeente De Wolden. Ten aanzien van bepaalde taakvelden kan beheersing en strakke regie gewenst of zelfs noodzakelijk zijn. Wettelijke verplichtingen kunnen hiertoe nopen. Maar willen we – daar waar dit kan – soms niet juist meer doelen in samenwerking met andere gemeenten, publieke en private partners realiseren? Is dat niet een veel realistischer toekomstperspectief? Het antwoord daarop is



bevestigend. We dienen ons daarbij wel te realiseren dat dit op kritieke momenten haaks kan staan op de politieke realiteit. Controle en beheersing worden daarbij als belangrijke uitgangspunten gezien en het college wordt daarbinnen afgerekend op resultaten, die zij vervolgens ook zoveel mogelijk tracht in de hand te houden.

De keuze tussen ontwikkelgemeente en regiegemeente is daarmee geen algemene keuze voor een gemeente. Het is een afwegingsproces dat in de diversiteit van processen, belangen en verantwoordelijkheden in de gemeente steeds tot andere keuzes kan leiden. Er zijn immers ambities en taken waarvoor we de regie en beheersing volledig in handen willen blijven houden. Omdat we er bijvoorbeeld van overtuigd zijn dat we dat zelf het beste kunnen. Of omdat we persé onze eigen keuzes daarin willen blijven maken. Of omdat we dat voor de herkenbaarheid van ons product belangrijk vinden. Voor andere taken is dat wellicht minder van belang of overheerst de gedachte dat juist door samenwerking veel meer slagkracht kan worden gegenereerd in het belang van onze inwoners. Ook zijn er taken en ambities waarvan we ons bewust zijn dat we die nooit onder eigen regie kunnen realiseren, bijvoorbeeld omdat de gemeente daar de bevoegdheden, capaciteiten, middelen of kwaliteiten niet of onvoldoende voor in huis heeft.

### **5.5 Conclusie**

De gemeente De Wolden heeft meermaals aangegeven regie en ontwikkelgemeente te willen zijn. Daarbij staan we open voor meer samenwerking. Samenwerking mag echter niet leiden tot verlies van zeggenschap van De Wolden. Uitgangspunt blijft dat de gemeente op democratische wijze controle houdt op het uitvoeren van het beleid.

We constateren dat er de komende jaren veel op ons afkomt. Vergrijzing en krimp, een veranderende arbeidsmarkt en gewijzigde opvattingen over de rol van overheid en inwoner zijn van invloed op ons werkveld. We worden geconfronteerd met ingrijpende decentralisaties, bezuinigingen en wetwijzigingen. Dit vraagt om veel kennis, competenties en realisatiekracht. Daarnaast krijgen we te maken met een stevige uitstroom van personeel en kennis in een gespannen arbeidsmarkt.

Alle ontwikkelingen, vraagstukken, wensen en plannen vragen om een organisatie die hierop is afgestemd. Dit vraagt om duidelijke afwegingen. Zodra we meer in eigen beheer doen hebben we de optimale regie, halen en houden we de kennis in huis en zijn we herkenbaar voor onze inwoners. Dit vraagt echter ook om meer gekwalificeerd personeel. Wanneer we een verdergaande samenwerking nastreven met andere netwerkpartners leveren we in op regie of beheersing en op herkenbaarheid maar worden we ook beduidend minder kwetsbaar en zullen beter in staat zijn bepaalde ontwikkelingen te realiseren. Kiezen we ervoor taken niet meer zelf op te pakken maar dit over te laten aan de krachten in de Wolder samenleving dan vraagt dit om een omgeving die hiertoe ruimte biedt.

Één algemene visie op de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie is niet meer mogelijk. De gemeente zal geen 'regiegemeente' of 'ontwikkelgemeente' zijn. Per ambitie of taak zullen we keuzes moeten maken. Iedere keuze heeft daarbij zijn consequenties. We zullen daarbij onderscheid maken in taken die wij volledig onder eigen regie (in eigen beheer of door middel van uitbesteding) wensen uit te voeren (beheersen) en taken die we samen met andere partners wil ontwikkelen. Daarnaast zullen we ruimte moeten creëren voor taken die we niet (langer) zelf oppakken maar overlaten aan de initiatieven van (groepen van) individuen in de Wolder samenleving. We realiseren ons daarbij dat samenwerking met andere partners in de toekomst noodzakelijk zal zijn om opgaven te realiseren en kwetsbaarheden te vermijden. Ook wanneer we daartoe soms een deel van de regie moeten prijsgeven.

## 6 Keuzes voor een toekomstbestendige organisatie

### 6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2 en 3 van dit document worden allerlei ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende kansen en bedreigingen geschetst. Er komt de komende jaren veel op ons af. Daarbij wordt zowel vanuit onszelf, het Rijk als vanuit onze inwoners veel van ons verwacht. We zullen dat moeten gaan doen met minder middelen. We moeten een antwoord vinden op de forse uitstroom van personeel en kennis in een krappe en sterk concurrerende arbeidsmarkt. Van onze medewerkers worden andere competenties en vaardigheden verwacht. Dit vraagt om duidelijke keuzes waardoor de kosten van onze gemeentelijke organisatie beheersbaar blijven, die de hoogwaardige kwaliteit van onze producten en diensten borgen en de kwetsbaarheid reduceren.

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de vraag hoe wij nu al proberen in te spelen op alle ontwikkelingen. We zijn bezig ons HRM-beleid te vernieuwen en onze dienstverlening aan te passen aan de eisen van deze tijd. Met onder andere onze dorpsvisies en ons concept voor burgerparticipatie geven we een antwoord op de veranderende rol van overheid en inwoner. Ondanks de bezuinigingen proberen we onze ambities zo veel mogelijk in tact te laten. Daarmee blijven we het beheer op peil houden, voeren we regie en stimuleren ontwikkelingen. Want dat willen we immers: regie en ontwikkelgemeente zijn.

Wat dat betekent wordt uitgewerkt in het vijfde hoofdstuk. Geconcludeerd wordt dat één algemene visie op de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie niet meer mogelijk is. We kunnen in algemene zin niet spreken van een 'regiegemeente' of 'ontwikkelgemeente'. Per ambitie of taak zullen we keuzes moeten maken. Iedere keuze heeft daarbij zijn consequenties.



In dit zesde hoofdstuk maken we op hoofdlijnen keuzes. Keuzes die in een logische lijn liggen van de huidige ontwikkelingen. Maar wel keuzes met consequenties. Keuzes die ertoe leiden dat we onze blik meer dan voorheen naar buiten richten. Onze inwoners, instellingen, bedrijven, netwerkpartners en buurgemeente(n) staan daarbij centraal.

Wij hebben deze keuzes vertaald in drie pijlers, te weten:

1. Het beter benutten van de kracht in de Wolder samenleving;
2. Een herkenbare en bereikbare gemeente voor inwoners en instellingen willen zijn;
3. Op duurzame wijze meer en pro-actiever samenwerken met andere partners.

De drie pijlers worden hierna verder uitgewerkt.

## **6.2 Het beter benutten van de kracht in de Wolder samenleving**

We hebben geconstateerd dat in de Wolder samenleving veel kennis, veel kracht en veel vermogen zit. Dat merken we iedere keer weer, zodra we geconfronteerd worden met initiatieven uit de samenleving of vanuit eigen gemeentelijke initiatieven aanspraak maken op deze krachten. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de dorpsvisies.

De gemeente heeft niet als enige de kennis over de samenleving in pacht. Die kennis ligt verspreid in de samenleving, in scholen, bij bedrijven, in ziekenhuizen, in wijken, bij wijkpolitiebureaus, patiëntenverenigingen, dorpshuizen, sportclubs en muziekverenigingen om maar een paar 'kenniscentra' te noemen. Maar ook bij de individuele burger, die gewend is om zelf keuzes te maken uit een steeds groter aanbod van producten en diensten. En die ook graag zelf zijn leven inricht, en belangen en idealen heeft.

Het benutten van deze krachten vraagt om een sturingsstrategie die een andere rol van de gemeente eist: niet als verzorger en oplosser van alle problemen in de samenleving, maar als 'in staat steller'. De strategie gaat uit van het probleemoplossend vermogen dat bij burgers en bedrijven ligt. De gemeente vervult een partnerrol, waarin we als gelijkwaardige partner aansluiten bij de initiatieven uit de samenleving.

Traditioneel ziet iedere gemeente een rol voor zich weggelegd als vertegenwoordiger van alle burgers en als bewaker van het algemeen belang. Daarin ligt de legitimiteit voor het opstellen van beleid en regels. Erkennen dat de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang gedeeld kan worden met inwoners is vanuit die benadering een grote stap. Veel ambtenaren en bestuurders willen inwoners graag de ruimte geven, maar laten de verantwoordelijkheid niet graag los. Het loslaten zit een gemeente niet in de genen en overheidsparticipatie, zoals dat op pagina 26 wordt omschreven, vereist dan ook een veranderingsproces waarbij oude normen en waarden losgelaten worden en er nieuwe voor in de plaats komen. Niet alleen de werkwijze en de organisatievorm, maar ook de fundamentele principes die de organisatie hanteert behoeven daarbij aanpassing.

Wat is er nodig om zo'n verandering te laten plaatsvinden? De aanleiding voor een verandering ligt vaak in de omgeving. Bijvoorbeeld door veranderde wetgeving vanuit het Rijk, door verregaande bezuinigingen, door veranderingen in de maatschappij of door te hoog opgelopen spanningen met burgers, dorpen of ondernemers.

Een verandering als overheidsparticipatie zal in de meeste gevallen dus gaan plaatsvinden als een gemeente zich tot die verandering genoodzaakt ziet. Gelet op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen zoals omschreven in het derde hoofdstuk van dit document ligt die noodzaak er nu meer dan ooit. In de eerste plaats is daar natuurlijk de veranderende verhouding tussen overheid en inwoner. Er ontwikkelt zich een maatschappij die zich steeds meer richt op het voeren van regie op de eigen omgeving en streek. Dat zie je gebeuren op het gebied van energie, leefomgeving, zorg en vrijetijdsbesteding. Zet deze tendens door, dan zal dat vroeg of laat tot gevolg hebben dat de werkwijze en rolopvatting van een gemeente zich moet aanpassen.

Daarnaast levert ook de veranderende wetgeving (denk aan de decentralisaties), de bezuinigingen, de naderende krapte op de arbeidsmarkt in relatie tot de uitstroom van veel deskundig personeel voor de gemeente De Wolden een uitgelezen moment op om te investeren in overheidsparticipatie.

Dit betekent echter nogal wat voor de organisatie. Van medewerkers vraagt dit om buiten bestaande kaders te denken, creativiteit, andersoortige communicatieve vaardigheden, netwerken onderhouden en benutten, verbindingen leggen en mogelijkheden centraal stellen. Ook van leidinggevenden wordt een andere stijl verwacht. Hij zal zijn medewerkers ruimte moeten geven, de partnerrol moeten

stimuleren en een "nee, tenzij-cultuur" moeten ombuigen naar een "ja, mits-cultuur".<sup>19</sup> Vooral in dat laatste heeft het college ook een voorbeeldfunctie. Van raadsleden vraagt overheidsparticipatie een sterke focus op de hoofdzaken. Ook de gemeenteraad kan de hoofdbesluiten blijven nemen en tegelijkertijd verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan niet-gekozen groepen burgers overlaten.

Om dit moment wordt met een kleine werkgroep een eerste oriënterend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van overheidsparticipatie in De Wolden. Gelet op de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen kiezen we ervoor om de komende jaren nadrukkelijk een verdergaande invulling aan overheidsparticipatie te gaan geven. Een concept waarbij een netwerk van inwoners kan ontstaan, maar ook een netwerk van dorpen en kernen. Waarin de partners elkaar vinden en samen aan oplossingen van "bovendorpse" problemen werken. De gemeente kan daarbij ondersteunen.

### **6.3 Een herkenbare en bereikbare gemeente voor inwoners en instellingen**

De Wolden wil een dienstverlenende organisatie zijn die op realistische en ondernemende wijze haar producten en diensten realiseert. De inwoners en ondernemers uit De Wolden staan centraal in ons werken. Dat willen we ook voor de toekomst behouden. Om die reden kiezen we er dan ook voor de contacten met onze inwoners, ondernemers en instellingen in eigen beheer te houden.

Daarbij willen wij digitaal en persoonlijk bereikbaar zijn voor onze inwoners, ondernemers of instellingen. De gemeente bouwt in dit kader aan het Klant Contact Centrum, inclusief een loket namens de overheid, dat in 2015 gereed moet zijn. Het aantal producten dat hier wordt aangeboden wordt verder uitgebreid. Ook producten van andere afdelingen (buiten de huidige gemeentewinkel) worden hier aangeboden (denk aan producten zoals vergunningen of uitkeringen van Sociale Zaken). We zorgen voor een optimale afdoening van producten, waar mogelijk een directe afdoening dan wel het verkorten van de doorlooptijd. We werken op basis van servicenormen en op afspraak. Per zaak wijzen we een klant- of casemanager aan en optimaliseren de informatievoorziening. Hierbij streeft de gemeente naar korte afhandelingstermijnen. In 2012 bieden we een plan van aanpak voor het KCC aan. De digitale dienstverlening zal daarbij verder ontwikkeld worden.

Door het Klant Contact Centrum centraal in De Wolden te positioneren en een breed scala aan gemeentelijke producten aan te bieden, denken wij een herkenbare en bereikbare en dienstverlenende gemeente voor inwoners en instellingen te zijn. Een gemeente die een optimale regie voert in het duurzame contact met de klant: de inwoner, ondernemer of instelling.

Dit vraagt om een verandering van gegevensstromen en processen, maar ook een kanteling van de gemeentewinkel. Daar waar nu de vragen worden aangenomen en weggezet in de organisatie zal het Klant Contact Centrum in de toekomst meer regie houden op de behandeling. Op die manier wordt een verdere optimalisatie van de dienstverlening directer afgestemd op de verwachtingen van de klant. Op [mijndewolden.nl](http://mijndewolden.nl) kan de klant de voortgang van de behandeling volgen, maar ook informatie die de gemeente heeft van een klant is beschikbaar.

Hoewel landelijk gezien de ontwikkelingen van de gemeente tot de eerste overheid moeizaam verlopen, onder meer als gevolg van de invoering van de WABO en de complexe automatiseringsvraagstukken, houden we hier in de Wolden aan vast.

---

<sup>19</sup> De ommekeer van de nee, tenzij-cultuur naar een ja, mits-cultuur werd reeds omschreven in onze toekomstvisie "actief en betrokken". Een korte samenvatting van de rol die medewerkers en leidinggevenden vervullen binnen overheidsparticipatie in *Wegwijzer, Burgers aan het stuur*, gemeente Hellendoorn;

De gemeente De Wolden blijft daarmee ook in de toekomst voor haar klanten het centrale en herkenbare punt: De poort van de overheid. De ontwikkelingen hiertoe zijn al in gang gezet en worden voortgezet.

#### **6.4 Samenwerken met andere partners**

##### Een solide samenwerking in het netwerk

Het werken in netwerken is een al lange tijd bestaande en efficiënte methode om te komen tot een gezamenlijk resultaat. In het bedrijfsleven en met name in de agrarische sector wordt al lange tijd gewerkt vanuit formele en informele netwerken. De meeste netwerken kennen een kern, waar omheen en van waaruit het een en ander is georganiseerd door de initiatiefnemer van het netwerk. Als het initiatief geen kracht en aantrekkingskracht meer uitstraalt valt het netwerk uiteen en is het niet meer als een incidentele samenwerkingsrelatie geworden. Netwerken vragen daarom om een permanente aandacht voor het blijven bouwen aan het netwerk. De netwerkpartners veranderen immers voortdurend binnen hun eigen organisatorische context.

Door de ontwikkelingen in de samenleving komt de netwerkorganisatie voor gemeenten steeds nadrukkelijker in beeld. De samenleving is er meer en meer van doordrongen dat gemeenten niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid voor de totale publieke dienstverlening op zich te nemen. De economische ontwikkelingen dragen bij aan beperktere gemeentelijke budgetten, de groeiende hoeveelheid taken uit onder meer de decentralisaties vragen om steeds meer (beleids)producten en de emancipatie van een kritisch, betrokken en meer eisend maatschappelijk middenveld zorgt voor een grotere betrokkenheid van burgers en instellingen. Daarnaast worden ook andere partijen als scholen, zorginstellingen en woningbouwcorporaties met vergelijkbare ontwikkelingen geconfronteerd.

Dit alles brengt nog meer dan in het verleden een wens en noodzaak met zich mee om op een pro-actieve wijze vanuit een collectief maatschappelijk belang met dergelijke partijen te gaan samenwerken in een duurzaam samenwerkingsverband, waarbij de gemeente vaak de initiatiefnemer maar ook een van de deelnemers is. Door de collectieve ambitie ontstaat er binnen het netwerk een zekere mate van evenwaardigheid tussen de partijen.

In 6.2 is al ingegaan op de wens meer gebruik te maken op de krachten in de Wolder samenleving. Daar betrof het dan voornamelijk de inwoners en instellingen uit De Wolden. Daarnaast bestaat er een grote groep netwerkpartners met wie we nu al regelmatig samenwerken (denk aan de provincie Drenthe, Stichting Welzijn, Waterschap, GGD, ICARE, Bureau jeugdzorg, MEE Drenthe, GGZ, Stamm) en waarbij die samenwerking veelal is gebaseerd op een gedeeld thema of maatschappelijke doelstelling. De aanleiding van de samenwerking is nu nog vaak gelegen in een specifiek initiatief (bijvoorbeeld nieuwe of veranderde wetgeving / decentralisaties).

In de nieuwe opzet vormt de gedeelde maatschappelijke doelstelling van de verschillende netwerkorganisaties en de gemeente de basis van de samenwerking. Dit vertrekpunt is van wezenlijk belang voor de focus van het netwerk. Vanuit een regionale verkenning kiezen we zorgvuldig onze strategische partners. Met deze partners werken we samen aan een programma of beleidsagenda. Op deze wijze spelen we pro-actief in op ontwikkelingen. Vanuit de gedeelde doelstelling kunnen wetswijzigingen, decentralisaties en andere ontwikkelingen die binnen het gedeelde aandachtsgebied spelen, worden opgepakt. Door gezamenlijk op te trekken kunnen de partners elkaar daarbij versterken.

Als voorbeeld voor een dergelijke aanpak zou het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) kunnen worden genoemd. Weliswaar ligt de aanleiding van het initiatief in door het rijk opgelegde verplichting, de realisatie van en de regie op het CJG ligt bij gemeenten.

Vanuit het netwerkconcept is aansluiting gezocht bij ketenpartners die een rol vervullen bij de ontwikkeling van kinderen, jongeren en gezinnen. Samen met een breed scala aan netwerkpartners (Icare, GGD, Stichting Welzijn en Bureau Jeugdzorg Drenthe) werkt de gemeente duurzaam aan een gedeelde maatschappelijke doelstelling: 'het stimuleren van kinderen en jongeren in hun gezondheid en ontwikkeling en het ondersteunen van ouders bij de opvoeding'. Iedere partner in het netwerk draagt bij vanuit een eigen verantwoordelijkheid.

Ook op andere beleidsvelden zien wij mogelijkheden om een solide samenwerking vanuit netwerkstructuren te ontwikkelen. Wij gaan onderzoeken of, op welke wijze en in welke mate netwerkpartners bereid zijn om vanuit de gedeelde maatschappelijke doelstelling in een duurzaam samenwerkingsverband toe te werken naar de realisatie hiervan.

#### Een gerichte samenwerking met een buurgemeente

Gezien de ontwikkelingen, kansen en bedreigingen lijkt een intensieve samenwerking met een of meer andere gemeente(n) in ieder geval op onderdelen een voorwaarde voor de toekomstbestendigheid van de gemeente De Wolden.

Op dit moment werken we op een aantal terreinen samen met diverse gemeenten. Wij gaan onderzoeken in hoeverre we ons in de samenwerking op termijn meer kunnen focussen op één (of een beperkte groep) gemeentelijke partner(s). Daarbij onderzoeken we verschillende mogelijkheden voor samenwerking, zoals een intensivering van de reguliere samenwerking, een shared-service<sup>20</sup>, het gastheermodel<sup>21</sup> maar ook een ambtelijke fusie voor De Wolden en een gemeentelijke partner.

De Wolden heeft enerzijds behoefte aan kennis en vaardigheden op enkele specifieke gebieden waar wij gelet op onze omvang kwetsbaar zijn. Daar staat tegenover dat we op diverse vlakken behoorlijk wat te bieden hebben. Wij kiezen dan ook voor een samenwerking met bij voorkeur één partner op basis van evenwaardigheid.

Binnen de geïntensiveerde samenwerking met een buurgemeente volgen wij een organisch groeiproces. We starten een zorgvuldige ontwikkeling waarbij zowel ambtelijk als bestuurlijk verregaand wordt samengewerkt aan de hand van een samenwerkingsagenda. Jaarlijks moet dit proces bestuurlijk gevolgd en geëvalueerd worden. De samenwerkingsagenda moet ertoe bijdragen dat ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden op kwalitatief hoogwaardige wijze en tegen minder kosten. Bovendien moet de intensievere samenwerking met een vaste partner kwetsbaarheden reduceren.

Mocht op enig moment in dit natuurlijke proces blijken dat een vrijwillige fusie een logische vervolgstap zou zijn, dan staan wij hiervoor open. Maar dit organisch groeiproces start met het onderzoeken of en zo ja, welke gemeentelijke partner(s) hierin willen participeren. De komende tijd gaan we hierover met omliggende gemeenten de eerste oriënterende gesprekken voeren.

### **6.5 Een naar buiten gerichte organisatie**

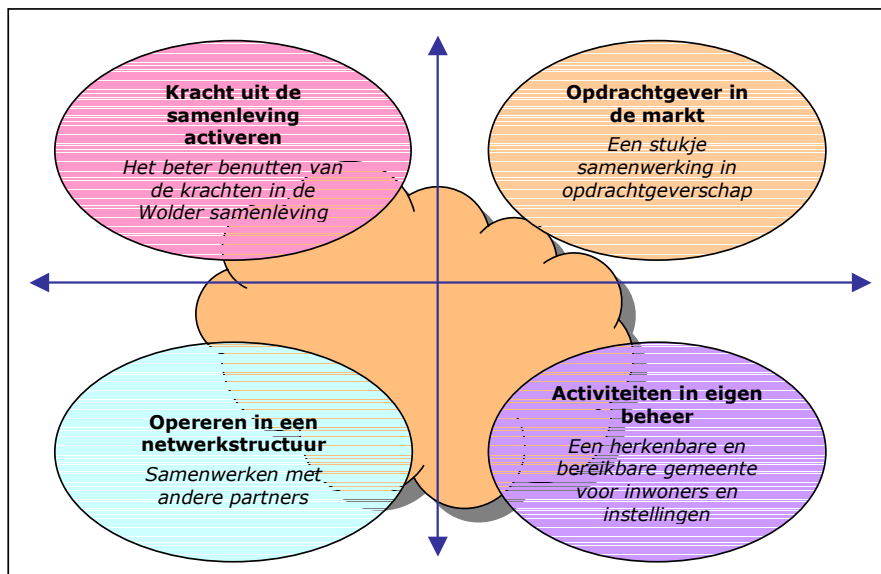
In dit hoofdstuk zijn drie pijlers uitgewerkt die in hoofdlijn het antwoord vormen op de vraag hoe we in de komende vijf tot tien jaar willen omgaan met alle uitdagingen, ontwikkelingen en veranderingen die op ons af komen. We willen de komende jaren:

- Het beter benutten van de kracht in de Wolder samenleving;
- Een herkenbare en bereikbare gemeente voor inwoners en instellingen zijn;
- Samenwerken met andere partners.

---

<sup>20</sup> Shared service: voorzieningen of specialismen (bijvoorbeeld ICT, P&O of financieel beheer) worden samengevoegd in een grotere organisatie die door meerdere organisaties (onderdelen) worden gebruikt.

<sup>21</sup> Bij het gastheermodel besteedt een gastgemeente een deel van zijn taken uit aan en gastheergemeente.



Figuur 14: de uitwerking van de keuzes gerelateerd aan de vier scenario's in het kwadrantenschema. De nadruk ligt op de samenwerking in een netwerkstructuur van een of meer partners.

#### Aansluiting op de organisatiemissie en visie

In 2.5 is ingegaan op de organisatiemissie en visie uit 2009. In deze missie en visie hebben we vastgelegd dat De Wolden een realistische, ondernemende en dienstverlenende organisatie wil zijn. In de wijze waarop we de uitdagingen, ontwikkelingen en veranderingen willen oppakken, staan voor ons twee waarden centraal: *Actief en Betrokken*. Dit zijn de waarden van waaruit wij voor en aan De Wolden willen werken, zo staat te lezen in de organisatiemissie en visie.

De door ons gemaakte keuzes passen goed bij een realistische, ondernemende en dienstverlenende organisatie. Gelet op alles wat er op ons af komt is het niet langer realistisch te veronderstellen dat we het alleen kunnen. We hebben onze inwoners, instellingen en netwerkpartners nodig om tot een kwalitatief hoogwaardig en gedragen product te komen tegen een aanvaardbare prijs. We gaan op een pro-actieve wijze de samenwerking aan met deze partners om op een innovatieve en creatieve wijze tot beleidskeuzes te komen en daarbij zijn we voor onze inwoners een herkenbare en bereikbare gemeente.

Ook de kernwaarden actief en betrokken sluiten goed aan op de door ons geformuleerde pijlers. Onder actief verstaan we immers onder meer: participatief, initiatiefrijk, in beweging, omgevingsgericht en positief. Betrokken is voor ons: actief meedenkend, betrouwbaar, verantwoordelijk, belangstellend, menselijk, stimulerend, partnerschap en nabuurschap. Deze kernwaarden vormden en vormen met de keuze voor de drie pijlers ook in de toekomst de basis van onze manier van werken om onze ambities waar te kunnen maken.

#### De blik naar buiten

Door consequent invulling te geven aan deze drie pijlers stellen we onze inwoners en instellingen centraal, zowel waar het onze dienstverlening betreft als waar het gaat om samenwerking. Minder dan voorheen zal het werk "in eigen huis" plaatsvinden. Zowel met de door ons met zorg uitgekozen netwerkpartners als met een evenwaardige buurgemeente intensiveren we onze samenwerking. We staan nadrukkelijker open voor initiatieven en signalen van onze inwoners maar verwachten ook een bijdrage van onze inwoners. Om te kijken of we onze doelstellingen gerealiseerd hebben kijken we meer

dan voorheen naar de gerealiseerde maatschappelijke effecten. We opereren met een naar buiten gerichte blik.

Een dergelijke houding vraagt om medewerkers, leidinggevendenden, bestuurders en een organisatie met een naar buiten gerichte houding.

Om dit te realiseren behoeven de pijlers een nadere uitwerking. Hiertoe zal een programmastructuur worden uitgewerkt (zie hoofdstuk 7). Bij de uitwerking staan ten aanzien van onze taakvelden een aantal vragen centraal. Daarbij kun je denken aan:

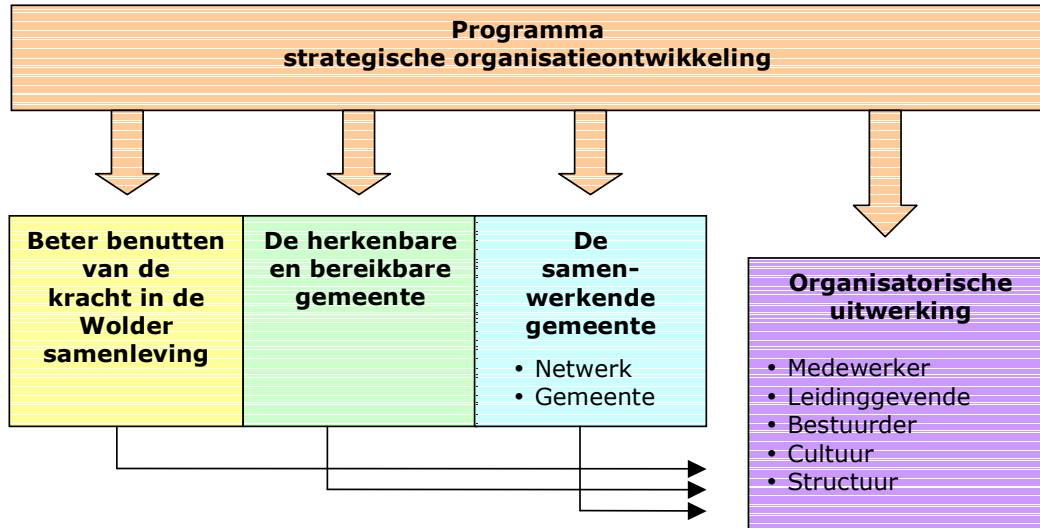
- Betreft het een taak waarbij sprake is van een direct klantcontact?
- Betreft het een wettelijk verplichte taak?
- In hoeverre zijn er maatschappelijke partners betrokken bij de taakrealisatie?
- Is er binnen het taakgebied behoefte aan een maatschappelijk breedgedragen visievorming;
- Gaat het hier om beleidsthema's die vanuit de gemeente geïnitieerd worden?
- Gaat het om incidentele activiteiten of behoeft het structurele inbedding in de gemeentelijke samenleving;
- In welke mate is gemeentelijke betrokkenheid bij het proces noodzakelijk of stellen we vooral eisen aan het te vervaardigen product?
- Beschikken we over de expertise om de taak zelf op te pakken?

Ook bij nieuwe taken zullen dit soort vragen centraal staan ten behoeve van de aanpak.



## 7. Aanpak en implementatie

Om daadwerkelijk invulling te gaan geven aan de keuzes zoals die in dit document worden gemaakt, behoeven de in hoofdstuk zes genoemde drie pijlers nadere uitwerking. Deze uitwerking gaat in een programma plaatsvinden. Onder dit programma hangen drie pijlers en de organisatorische uitwerking.



De globale opdrachtformulering voor de drie deelprogramma's (de pijlers) zijn als volgt:

### A. Het beter benutten van de kracht in de Wolder samenleving:

Initieer de ontwikkeling van een netwerkgeving van inwoners, ondernemers en instellingen uit De Wolden. Binnen dit netwerk wordt de ontwikkeling en realisatie van bewoners- en instellingsinitiatieven gericht op het verbeteren van de sociale kwaliteit en leefbaarheid in De Wolden gestimuleerd. Het gaat daarbij om vraagstukken waar meerdere kernen of dorpen uit De Wolden zijn betrokken of om gemeentebrede vraagstukken. Het gaat daarbij (in tegenstelling tot de samenwerking uit pijler C) niet om beleidsthema's die vanuit de gemeente worden aangedragen. Rol van de gemeente in het netwerk is vooral faciliterend (en – zeker in aanvang – stimulerend). Betrek bij de uitwerking ook de twee andere pijlers.

### B. De herkenbare en bereikbare gemeente

Ontwikkel en realiseer een plan dat de gemeentelijke organisatie voor inwoners, bedrijven en instellingen van De Wolden een herkenbare en bereikbare gemeente maakt. Een gemeente die een optimale regie voert in het duurzame contact met de klant: de inwoner, ondernemer of instelling. Positioneer centraal in deze organisatie een Klant Contact Centrum, dat een breed scala aan gemeentelijke producten aanbiedt. Onze Visie Dienstverlening vormt hierbij het uitgangspunt. Betrek bij de uitwerking ook de twee andere pijlers.

### C. De samenwerkende gemeente

Onderzoek met welke partners op pro-actieve wijze en op basis van een gedeeld maatschappelijk doel een duurzame samenwerking kan worden opgezet. Breng randvoorwaarden in kaart en overweeg welke vorm van samenwerking zich het beste leent. Betrek bij de uitwerking ook de twee andere pijlers. Realiseer waar mogelijk deze duurzame samenwerkingsverbanden. Maak hierbij onderscheid tussen:

a. een solide samenwerking in het netwerk: met groepen bestaande uit zorgvuldig gekozen regionale publieke en private partners met een gedeeld maatschappelijk doel wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk programma of (beleids)agenda. De samenwerking is erop gericht om elkaar op pro-actieve wijze duurzaam te versterken en aan te vullen opdat de samenwerking op efficiënte wijze tot kwalitatief hoogwaardige en breed gedragen resultaten leidt;

b. een gerichte samenwerking met een buurgemeente: Met omliggende gemeenten gaan we in gesprek om te bezien in welke vorm en in welke mate we elkaar in een samenwerkingsrelatie kunnen versterken. Uitgangspunt is daarbij een evenwaardige vorm van samenwerken met (in ieder geval) één buurgemeente.

Randvoorwaarde bij de drie deelprogramma's is dat de inwoner of de klant per saldo zo min mogelijk nadelige effecten ondervindt van dit ontwikkeltraject.

Naast deze drie deelprogramma's pakken we de **organisatorische uitwerking** in een apart deelprogramma op. Hierin zullen de ontwikkelingen en consequenties worden uitgewerkt voor o.a.:

- Medewerker
- Leidinggevende
- Bestuurder
- Cultuur
- Structuur

Leidend daarbij is de vraag hoe we de kwetsbaarheid en de kosten kunnen beheersen en de kwaliteit van onze producten kunnen verhogen.

De globale **programmaplanning** is als volgt:

September 2012 – december 2012:	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ uitwerking programma in een plan van aanpak</li><li>▪ inrichting van het programma (doel, resultaat, randvoorwaarden, planning, actoren, bemensing, budget, communicatie)</li></ul>
December 2012:	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ vaststellen programmaplan door college</li><li>▪ informeren raad</li></ul>
Januari 2013 – september 2013	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ uitwerking van het programma</li><li>▪ afstemming ondernemingsraad</li><li>▪ besluitvorming college</li><li>▪ informeren raad</li></ul>
September 2013 e.v	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ implementatie.</li></ul>

We houden de medewerkers regelmatig via intranet van de ontwikkelingen op de hoogte. Via de werkoverleggen kunnen zij hun input leveren. Daarnaast organiseren we periodiek bijeenkomsten waar de medewerkers worden bijgepraat. De gemeenteraad wordt tijdens raadsavonden periodiek geïnformeerd over de voortgang.

## 8. Slotwoord

In het voorjaar van 2011 is er in het managementteam van De Wolden gesproken over de behoefte aan duidelijkheid betreffende de koers van de gemeentelijke organisatie voor de komende jaren. Tijdens de raadsvergadering van 16 juni 2011 heeft de raad een motie aangenomen die hier goed bij aansloot. In deze motie werd het college verzocht een beleidsvisie voor de personele organisatie te ontwikkelen.

Met dit strategisch organisatiedocument is een eerste invulling gegeven aan de behoefte van het MT en de motie van de raad. Een eerste invulling, aangezien de in dit document gemaakte keuzes een tactische uitwerking behoeven. Daarmee kunnen we ook nog niet op alle aspecten van de motie van de raad ingegaan.

Wel gaan we nadrukkelijk in op de ontwikkeling van beheer naar ontwikkelgemeente. Ook geven we antwoord op de vraag hoe we invulling willen geven aan de samenwerking met buurgemeenten. Wat betreft het omgaan met de inhuur van externen is onze huidige gedragslijn in het tweede hoofdstuk geschetst. Wij zien vooralsnog geen reden om daar in de toekomst van af te wijken. We verwachten echter dat we, indien de pijlers verder zijn uitgewerkt en geïmplementeerd, minder vaak een beroep hoeven te doen op de inzet van externen. Ook de wens van de ondernemingsraad om te komen tot een flexibel schil van integraal in te zetten medewerkers is een onderwerp dat wij nog graag verder willen onderzoeken. De haalbaarheid is mede afhankelijk van strategie keuze.

Rest nog een bezuinigingstaakstelling. Landelijke ervaringen laten zien dat er bij samenwerking efficiencyvoordelen te behalen zijn. Vaak vinden deze plaats op managementfuncties en vermindering van inhuur bij ziekte. Ook op het terrein van bijvoorbeeld inkoop zijn dergelijke voordelen te behalen. Om hier een concrete en structurele invulling aan te geven moeten we de drie pijlers eerst uitwerken.

Daarna wordt duidelijk hoe we in de toekomst omgaan met alle gemeentelijke taken. Dat dit met minder medewerkers zal gebeuren ligt voor de hand. Dit gelet op de demografische ontwikkelingen en de voorziene gespannen arbeidsmarkt in relatie tot de gemaakte keuzes. In welke mate dit zal gebeuren is nu nog niet te voorzien.

Overigens dient daarbij wel in ogenschouw te worden genomen dat we de in de afgelopen jaren genomen efficiëncymaatregelen reeds hebben ingezet om taakstellingen te realiseren (in de periode 2004 – 2007 hebben we als gevolg van de bezuinigingen een personeelsreductie van 10% gerealiseerd), in de huidige bezuinigingsronde reeds een taakstelling voor onze bedrijfsvoering is opgenomen van € 282.000 en dat dit alles nog eens naast het streven van de organisatie komt om de voortdurende uitbreiding van gemeentelijke taken op te vangen met het bestaande personeel.

Desondanks denken we met de in dit document gemaakte keuzes de komende jaren voort te kunnen. Dat we hiermee de uitdagingen die op ons afkomen en de ambities die we onszelf opleggen daadwerkelijk aankunnen. Dat we hoogwaardige kwaliteit kunnen blijven leveren, waarbij we de kosten beheersen en de kwetsbaarheid reduceren. Kortom, dat we een organisatie ontwikkelen die toekomstbestendig is.