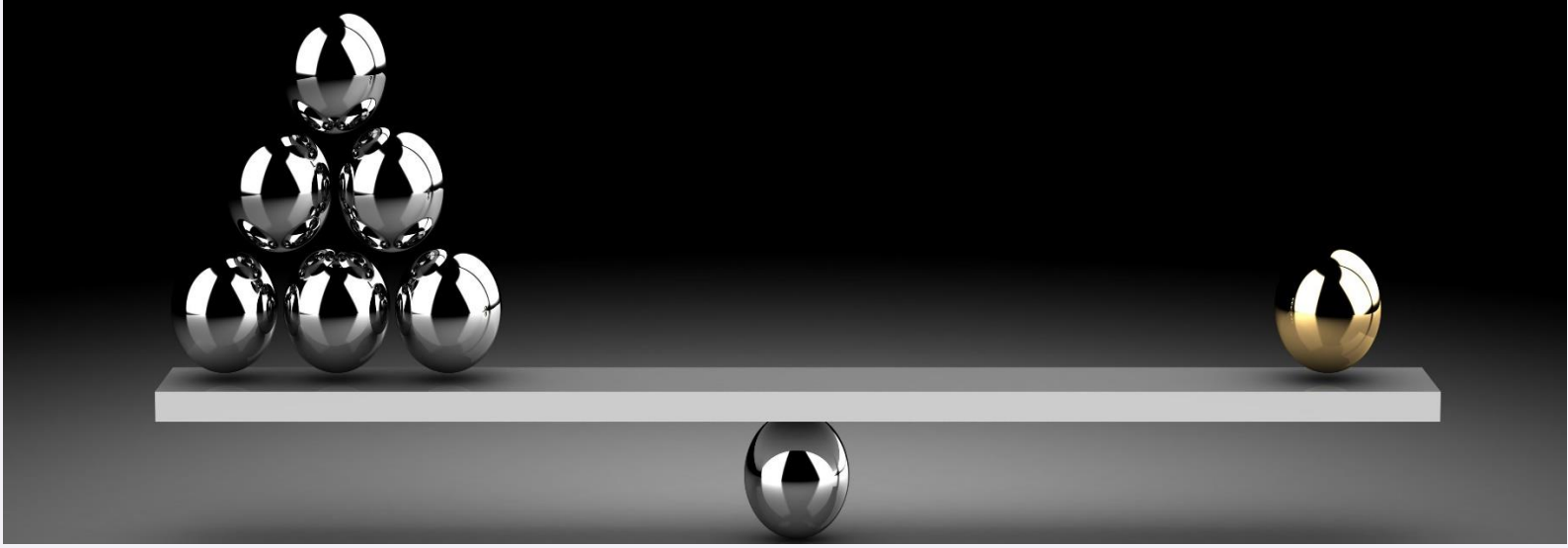
Eindnotitie eerste fase

Bestuurskrachtontwikkeling

Notitie naar aanleiding na de regiegroep 13 november 2023



Aan
Deelnemers Bestuurskracht-ontwikkelingstraject gemeente Westervoort

Vught, 15 november 2023

Van
Igno Pröpper en Peter Struik

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

Grondlegger van Opgaven gestuurd werken

Opgaven gestuurd werken

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Inhoudsopgave

0 Introductie 1

1 Bestuurskracht: wat is het en waar staan we nu? 2

2 De vormgeving en tijdsinvestering van het ontwikkelingstraject 4

3 De begroting van het ontwikkelingstraject 5

Opgaven gestuurd werken

Partners+Pröpper is grondlegger en instrumentmaker van Opgaven gestuurd werken.

0 Introductie

In de regiegroep bestuurskrachtontwikkeling van 13 november j.l. hebben we de **Ontwikkelagenda** en een eerste voorstel voor de invulling van het **Ontwikkelingstraject** toegelicht en besproken. Zowel de Ontwikkelagenda als het Ontwikkeltraject zijn eindproducten van de eerste fase van het traject voor bestuurskrachtontwikkeling. Daarmee wordt deze eerste fase afgesloten en kan na vaststelling door de regiegroep de tweede fase, het uitvoeren van het Ontwikkeltraject, ter hand worden genomen.

In de bespreking kwamen een aantal relevante opmerkingen en vragen van de regiegroep naar voren. Bij wijze van verslaglegging, maar ook voor verdere toelichting werken we in deze eindnotitie onze reactie op deze opmerkingen en vragen verder uit. Zie dit als uitgangspunten die ons inziens volstrekt helder moeten zijn om met voldoende draagvlak en een gedeeld beeld de uitvoering van het Ontwikkeltraject te kunnen starten.

1 Bestuurskracht: wat is het en waar staan we nu?

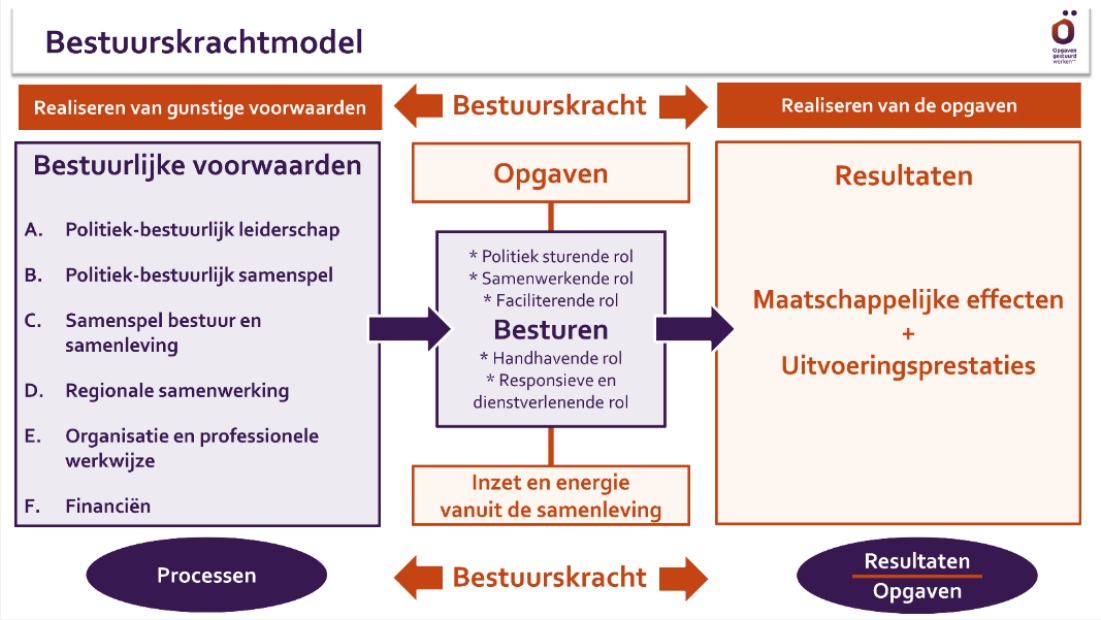
Bestuurskracht – waar hebben we het over?

Dit traject is vanuit Westervoort ingezet om in beeld brengen wat nodig is om de bestuurskracht van Westervoort duurzaam te verbeteren om ook op langere termijn een zelfstandige gemeente te blijven. Dat is de kern van de opdracht zoals aan ons bureau verstrekt.

De onderstaande figuur geeft schematisch weer wat bestuurskracht omhelst. In de handreiking Bestuurskracht van 10 oktober 2023 hebben we dit uitvoerig beschreven, alsmede meerdere keren in verschillende presentaties. We lichten het voor de duidelijkheid hieronder verder kort toe.

Bestuurskracht gaat in de eerste plaats over het vermogen van het gemeentebestuur om de zelf gestelde en de opgelegde opgaven te realiseren. Het is dus primair te doen om de prestaties van het gemeentebestuur richting de samenleving. Om deze prestaties te kunnen leveren moet het gemeentebestuur zes belangrijke bestuurlijke voorwaarden invullen. Deze vormen het aangrijpingspunt voor het versterken van bestuurskracht in het kader van een ontwikkelingstraject. De bestuurlijke voorwaarden gaan voor een heel belangrijk deel over de bestuurlijke en professionele vaardigheden én een gezamenlijke werkwijze. Dit laatste is heel belangrijk, want ook met voldoende bestuurlijke en professionele vaardigheden kan de bestuurskracht onvoldoende zijn. Dit is het geval als de vaardigheden niet op elkaar aansluiten en daarmee elkaar niet versterken of zelfs kunnen hinderen. Een groep van professionele individuele spelers in nog niet per definitie een team!

Wij merken daarbij op dat de schaal en de structuur van de bestuurlijke organisatie overmatig veel aandacht krijgen in den lande, maar ook in Westervoort. Dit is zeer hardnekkig. Dit leidt de aandacht ook af van waar het in de eerste plaats om gaat: professionele vaardigheden en een gezamenlijke werkwijze. Dit zowel van het openbaar bestuur (raad en college) als de ambtelijke organisatie. Ook als gekozen wordt voor een andere toekomstige organisatie, is het nodig hier nu al meteen in te investeren. De schaal en de structuur van de bestuurlijke organisatie (herindeling, ambtelijke fusie) zijn maar in zeer beperkte mate direct relevant voor de bestuurskracht. Met een schaalvergroting of een wijziging van de bestuurlijke organisatie gaat de bestuurskracht niet als vanzelf omhoog!



Bestuurskracht – waar staat Westervoort nu en wat is nog nodig?

Het uitgevoerde onderzoek door BMC resulteerde in de conclusie dat een zelfstandig bestuur Westervoort voor de toekomst niet haalbaar is. Dit onderzoek biedt echter geen helder beeld van de feitelijke bestuurskracht van Westervoort. Enigszins gechargeerd gezegd: de kleine schaal en de financiële problemen dragen de conclusie dat afscheid genomen moet worden van een zelfstandige gemeente. Om vast te stellen of een zelfstandige gemeente haalbaar is en wat daarvoor nodig is, moet er eerst een helder beeld zijn van de bestuurskracht in termen van het realiseren van de gestelde opgaven. We hebben in ons onderzoek geconstateerd dat dit beeld helaas niet bestaat. De gemeente Westervoort benoemt en stuurt niet voldoende scherp op de maatschappelijke opgaven, waarbij het succes of falen kan worden afgemeten aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Wij voelen dat de regiegroep dit als een onbevredigend resultaat ervaart. Wij kunnen ons dat ook voorstellen maar merken daarbij op dat dit vooral wat zegt over de bestuurskracht van Westervoort. Die is onvoldoende want de voorwaarden zijn nog onvoldoende ingevuld om scherp zicht te krijgen, en te houden, op de mate waarin maatschappelijke opgaven worden gerealiseerd (De Resultaten). Om die reden is het sturen op maatschappelijke effecten dan ook een belangrijk onderwerp voor de ontwikkelagenda. Hoe dan ook, een ontwikkelingstraject nuttig en nodig! Relevante vragen zijn:

1 Wat is nodig om de bestuurskracht van Westervoort duurzaam te verbeteren, welke verbeteringen zijn nodig en haalbaar?
2 Is dit afdoende om ook een zelfstandige gemeente te kunnen blijven?

De eerste vraag kunnen we nu helder beantwoorden. De opgeleverde Ontwikkelagenda geeft aan wat nodig is voor de ontwikkeling van bestuurskracht binnen Westervoort. Of dat afdoende om zelfstandig te kunnen blijven is kan nog niet eenduidig en met voldoende zekerheid worden beantwoord, want:

> Op voorhand zien we geen tekenen dat het zich niet meer loont om vast te houden aan het versterken van bestuurskracht met behoud van een zelfstandig bestuur. Het is niet zo dat de realisatie van de opgaven dusdanig laag is dat er grootschalige maatschappelijke protesten zijn.
> Het functioneren van gemeenteraad en college doet niet onder voor menig andere gemeente. Positief punt is de bereidheid vanuit de raad om te leren en kritisch naar het eigen functioneren te kijken (in plaats van vooral te wijzen naar het college of de organisatie). Er is een voorziening getroffen om het hoofd te bieden aan risico's die kleven aan een te kleine schaal (zoals kwetsbare functies) – door middel van 1Stroom. Het is wél zo dat er bij de start te snel te veel aan doelmatigheidswinst is ingeboekt en dat het nodig is in de organisatie te investeren.
> Om de vraag met grotere zekerheid te kunnen beantwoorden is een 'expeditie' van een ontwikkeltraject nodig, zoals ook eerder voorzien in ons voorstel (offerte januari 2023). Onderzoek vanaf de zijlijn is niet voldoende. De enige manier om hier antwoord op te krijgen is om de uitdaging aan te gaan en hiertoe voldoende tijd, ruimte en middelen voor in te zetten.

De ontwikkelagenda: geldt dat niet ook voor andere gemeenten?

De ontwikkelingsagenda vatten we samen in zeven punten en deze worden concreter uitgewerkt in werkwijzen en vaardigheden. De onderbouwing van deze punten, is opgenomen in hoofdstuk 5 van de Rapportage Ontwikkelagenda en ontwikkelingsstrategie van 10 oktober 2023.

De punten op de ontwikkelagenda van Westervoort zijn inderdaad ook relevant voor menig andere gemeente. Daarbij zien we geen grote verschillen tussen kleinere en grotere gemeenten. In hoofdstuk 5 hebben we verder preciezer onderbouwd dat deze ontwikkelagenda zeer relevant is voor Westervoort. Alle gemeenten staan wat ons betreft voor een grote ontwikkelopgave. De mate waarin gemeenten in staat zijn de maatschappelijke opgaven te realiseren is de afgelopen decennia achteruit gegaan.

2 De vormgeving en tijdsinvestering van het ontwikkelingstraject

We hebben een eerste voorstel voor het ontwikkelingstraject voorgelegd. Het is nadrukkelijk de bedoeling om goed te bezien wat werkt en wat ook werkbaar is uitgaande van de huidige agenda's én werkdruk. We hebben dit voorstel samengevat met de onderstaande afbeelding.



Opmerkingen en wensen van de regiegroep

De regiegroep heeft daarbij de wens uitgesproken om het versterken van 'opdracht geven en opdracht nemen' naar voren te halen en op te nemen in spurt 2. Daarbij het onderdeel 'integraal werken' in spurt 2 naar spurt 3 te verplaatsen. Onze gedachte bij de gekozen volgorde was dat integraal werken ook relevant is voor 'opdracht geven en nemen'. De diverse ontwikkelpunten hangen samen. Ons voorstel is dan ook om 'opdrachtgeven en opdracht nemen' naar voren te halen maar dit nog eens terug laten komen en te verdiepen nadat we het punt van integraal werken hebben behandeld.

Daarnaast is er de wens om het ontwikkelingstraject te borgen in de manier van werken van de raad, het college en in de organisatie. Dit doen we met ons voorstel om per opgave een team te formeren bestaande uit woordvoerders raad, portefeuillehouders en ambtenaren, en regelmatig afsluitende plenaire sessies te organiseren. Wij vatten deze wens verder op om de borging nog scherper uit te werken. Dit doen wij graag, en omdat het om borging gaat het liefst ook gezamenlijk.

We hebben aangegeven dat het ontwikkelingstraject moet aansluiten en in samenhang moet worden opgepakt met de ontwikkelagenda van 1Stroom. Hiertoe zijn reeds gesprekken gevoerd met ambtelijke teams rondom de drie opgaven en op voorhand is het signaal dat er voldoende samenhang aanwezig is. Dit bekijken we verder nog preciezer bij aanvang van het ontwikkeltraject.

Voorwaarden

Het voorgestelde ontwikkeltraject richt zich op de werkwijze vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Het gaat er vooral om scherp en een gedeeld beeld te krijgen hoe deze er in de toekomst uit zou moeten zien en wat ervoor nodig is deze werkwijze op voldoende niveau in de toekomst te kunnen uitvoeren om daarmee bestuurskrachtig te worden. De omvang en de tijdsinvestering van het traject zijn op voorhand ontoereikend om ook in een tijdsbestek van een jaar voldoende bestuurskrachtig te worden. Dat is ook niet de opdracht en ook niet de bedoeling van dit

traject. Het gaat erom om de vraag eenduidig te kunnen beantwoorden wat nodig is om zelfstandig te kunnen blijven. Dat een beperkt aantal ambtenaren – rond de drie opgaven – meedoet, is dan ook niet bezwaarlijk. Wél is het zo dat het nodig en wenselijk is om een aantal mensen die verantwoordelijk zijn voor de huidige en toekomstige organisatieontwikkeling participeren in het ontwikkelingstraject.

De tijdsinvestering vanuit de raad en het college achten we nodig. Het ontwikkelingstraject is nadrukkelijk gericht op het doorbreken van bestaande patronen. Op voorhand is de inschatting dat daarmee ook tijdwinst valt te realiseren. Dit doen we door met concrete opgaven te werken, ook wel 'werk met werk maken' genoemd. Met andere woorden: de dingen die we tijdens de spurts doen moeten toch al worden gedaan. We stellen daarom dan ook voor om aan de start van het ontwikkelingstraject met elkaar te bezien – hoe er reeds ruimte in de agenda is gecreëerd voor de drie opgaven en wat nog nodig is.

Als laatste werd duidelijk in de gesprekken met ambtelijke teams dat zij het als nuttig zien om te investeren in het ontwikkeltraject maar dat daar wel een opdracht voor nodig is van het bestuur van 1Stroom.

3 De begroting van het ontwikkelingstraject

Inmiddels is ook een begroting opgesteld voor het ontwikkelingstraject en toegelicht aan het team dat tijdens het traject fungeert als klankbord (burgemeester, gemeentesecretaris en griffier). Mochten er nog knelpunten met betrekking tot de financiële kaders zijn dan staan wij open om te bespreken wat oplossingen hiertoe kunnen zijn. Wij horen dit graag en kunnen starten met het ontwikkeltraject na vaststelling van de begroting en opdrachtverstrekking voor uitvoering.