

Raadsnota

Raadsvergadering de dato 21 februari 2022

Onderwerp: uitkomsten organisatiescan Bureau Berenschot

Aan de gemeenteraad,

1. Doel, Samenvatting en Advies van het raadsvoorstel

Aanleiding

Op 8 juni 2020 heeft uw raad het college van burgemeester en wethouders gevraagd om een externe organisatiescan binnen de ambtelijke organisatie te laten uitvoeren. De oorspronkelijke aanleiding voor deze vraag waren formatieve knelpunten als geconstateerd bij het KCC van de gemeente Valkenburg aan de Geul. Bij besprekingen om deze knelpunten in kaart te brengen, is besloten een bredere organisatiescan te laten uitvoeren door een extern bureau. Het beoogde doel van de scan was de formatieve en kwalitatieve knelpunten organisatie-breed onder de loep te nemen. De opdracht betrof een organisatiescan van de gehele ambtelijke organisatie, die de gemeente Valkenburg aan de Geul uiteindelijk aan professioneel organisatieadviesbureau Berenschot heeft gegund.

Doel

In deze raadsnota wordt uw raad nader geïnformeerd over de uitgevoerde organisatiescan, en de betekenis hiervan voor de ambtelijke organisatie. Dit wordt gedaan door de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (voor zowel de korte als de lange termijn) nader te beschrijven.

Verder resulteert de organisatiescan tevens in een structurele formatie-uitbreiding van 5 fte, op basis van geconstateerde knelpunten van formatie binnen de ambtelijke organisatie. Deze knelpunten zijn geconstateerd en bevestigd bij de organisatiescan uitgevoerd door bureau Berenschot in opdracht van uw raad.

We zien reeds een duidelijke bevestiging van een aantal personele knelpunten waarvan de noodzaak en urgentie gevoeld wordt om deze zo snel mogelijk op te lossen. Er is geconstateerd dat ondersteunende diensten binnen deze organisatie onderbezet zijn. Vooruitlopend op de resultaten uit de organisatiescan, samenhangend met de huidige urgentie om aan onze ambities te kunnen voldoen, is er reeds ingezet op extra tijdelijke mankracht binnen de huidige personele kaders voor de afdelingen Financiën en P&O. Nu wordt er ingezet op een structurele oplossing om de geconstateerde formatieve knelpunten op te kunnen lossen die bekrachtigd worden door de uitgevoerde organisatiescan. Als oplossing wordt er ingezet op een structurele formatie-uitbreiding van 5 fte, om de huidige kwaliteiten te kunnen behouden en de organisatie volwassener, zakelijker en professioneler te maken. Deze formatieclaim en bijbehorende conclusies worden hieronder nader beschreven.

NB: Deze structurele formatieclaim van 5 fte staat los van de tijdelijke formatieclaim n.a.v. het Programma Nafase Watersnoodramp, vastgesteld op 9 november jl.

Tot slot resulteert de organisatiescan tevens in een advies tot professionalisering van de organisatie. Dit advies wordt onder hoofdstuk 4 'Gewenst beleid en mogelijke opties' nader toegelicht.

Samenvatting

Op basis van gesprekken binnen diverse geledingen van de organisatie, beeldvorming van maatschappelijke vraagstukken waar de gemeente tegenaan loopt, procesanalyse, analyse van top- en zorgelijke prestaties en het benchmark-onderzoek komt Berenschot tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Deze worden hieronder nader beschreven.

Conclusies

De volgende zaken worden geconcludeerd door Bureau Berenschot:

- Trots, goede en gedreven werkhouding, betrokken bestuurders en medewerkers. Hands-on mentaliteit, goed ontwikkeld improvisatietalent. Er zijn de laatste jaren verbeter- en professionaliseringslagen gemaakt. Deze hebben geleid tot betere en makkelijkere samenwerking binnen de organisatie.
 - Het is ook een 'hyperventilerende organisatie'; ad-hoc, gebrek aan structuur, gebrek aan beschreven en gehanteerde werkprocessen, gebrek aan digitalisering, gebrek aan sturing, achterstallig onderhoud op personeelsbeleid.
 - Kleine en kwetsbare organisatie. Procesinrichting, goede ICT, adequate sturing, resultaat- en ontwikkelgerichte sturing van personeel, zakelijke benadering van regie- en contractmanagement.
- **Behouden**; er is veel om te behouden. Zowel aan de kant van de eigenheid en de unieke ligging van Valkenburg aan de Geul als aan de kant van de werksfeer. Wat er ook in gang wordt gezet, de unieke kwaliteiten moeten behouden blijven.
- **Professionaliseren**; Er moet geprofessionaliseerd worden. De organisatie moet beter gaan functioneren om de vraagstukken van morgen het hoofd te bieden, het college hoogwaardiger te bedienen en het talent van medewerkers te laten ontwikkelen en te benutten.
- **Toekomstperspectief creëren**; De huidige situatie is voor de ambtelijke organisatie complex met een hybride vorm van taken die in eigen beheer, samen met andere organisaties of via uitbesteding worden uitgevoerd. De organisatie is en blijft klein en kwetsbaar en op sommige onderdelen onderbezet. Het is nodig om een lange termijn perspectief te creëren.

2. Situatie / Aanleiding / Probleem

Na analyse van Bureau Berenschot zijn er een aantal knelpunten binnen de huidige formatie geconstateerd die structureel dienen te worden opgelost. Er is namelijk een onderbezetting geconstateerd op een aantal ondersteunende taken, gedifferentieerd onder '4. Gewenst beleid en mogelijke opties'.

Om aan de huidige ambities en maatschappelijke eisen die aan de gemeente Valkenburg aan de Geul worden gesteld te kunnen voldoen is het noodzakelijk om deze formatieve knelpunten op te lossen, wat tevens rust en ruimte biedt aan de momenteel (vaak door noodzaak) 'hyperventilerende organisatie'. Vervolgens kan er in de toekomst ook fundamenteel nagedacht worden over een toekomstperspectief van de gemeente voor de lange termijn.

3. Relatie met bestaand beleid

De afgelopen periode zijn er op ad-hoc basis losse voorstellen gekomen voor formatie-uitbreiding. Met dit document is er door bureau Berenschot een totale analyse gemaakt van de organisatie, waarmee we afscheid nemen van losse formatie-claims. Enkele noodverbanden zijn in de tussentijd tijdelijk gelegd, in afwachting van de uitkomsten van besluitvorming over de organisatiescan.

Zoals genoemd in de begroting 2022, is het van belang om te benadrukken dat als relatief kleine gemeente met grote uitdagingen het vinden van een juiste balans tussen ambitie en mogelijkheden cruciaal is. Anders gezegd, onze doelstellingen moeten te realiseren zijn met de middelen die daarvoor beschikbaar zijn, zowel in personele als in financiële zin.

4. Gewenst beleid en mogelijke opties

Aanbevelingen

Berenschot komt op basis van de feiten en bevindingen met een dubbel-advies: voor de komende jaren is het noodzakelijk om de ingezette verbetering in het functioneren van de organisatie te intensiveren en te versnellen (**professionalisering van de organisatie**). Tegelijkertijd is het nodig om fundamenteel na te denken over hoe het toekomstperspectief van de organisatie eruit moet komen te zien.

Er worden vijf thema's gesignaleerd voor professionalisering van de organisatie (rapport Berenschot, 2021):

- **Opgavegericht en integraal werken:** De (maatschappelijke) opgaves zijn leidend, niet de portefeuilleverdeling of organisatie-indeling. Zowel portefeuilleverdeling als een functionele organisatie-indeling blijft nuttig, deze borgen namelijk kennisopbouw. Maar bij het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk, het realiseren van een project of het organiseren van een evenement zijn vaak meerdere portefeuilles en afdelingen betrokken. Bij integraal of opgavegericht werken staat het te realiseren resultaat voor de samenleving centraal, waarbij de expertises binnen de afdeling projectmatig of programmatisch worden samengebracht.
- **Kwaliteit van visie en beleid:** Op diverse beleidsterreinen moeten meters gemaakt worden, maar is er ook behoefte aan een idee en een plan waar naartoe gewerkt wordt. Een goed voorbeeld is planvorming rond recreatie en toerisme. Het is van belang voor Valkenburg aan de Geul dat het college als voorbereiding op besluitvorming in de gemeenteraad of op overleg in regionaal verband goed in positie wordt gebracht. En dat daarbij visievorming en beleidsvoorstellen worden verbonden aan kortere termijn interventies en activiteiten.
- **Ondersteunend proces- en projectmatig werken:** De taken van de gemeente zijn grofweg onder te verdelen in projectmatige activiteiten (met een specifiek doel, resultaat en afgebakende planning) en reguliere werkzaamheden, zoals veel dienstverleningsprocessen. Methodisch werken volgens het principe van projectmatig werken leidt tot betere beheersbaarheid en meer efficiency. Bovendien creëert het een werkmethode en taal die integraal werken bevordert. Voor reguliere taken is het werkproces leidend, liefst in hoge mate ondersteund met voorschrijvende informatisering. De afhankelijkheid van specifieke kennis van

mensen en daarmee de kwetsbaarheid in de organisatie wordt met procesmatig werken verminderd.

- **Verzakelijking organisatie (planvorming, regie, contractmanagement):** Ten tijde van de analyse staat de gemeente Valkenburg aan de Geul er financieel, verhoudingsgewijs, goed voor. Dat stelt de gemeente in staat om bij samenwerking te kiezen voor kwaliteit. Dit neemt niet weg dat zakelijkheid geboden is. Primair natuurlijk om de maatschappelijke vraagstukken passend op te lossen, maar ook om dat financieel verstandig te doen. Niet voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten, maar het gemeenschapsgeld verantwoord besteden. Dat betekent dat de organisatie en de afdelingen hun planvorming op orde hebben en dat deze is afgestemd op de bestuurlijke prioriteiten. Het betekent ook dat voor de vele taken die uitbesteed zijn of in samenwerking worden opgepakt, er regie plaatsvindt en adequaat contractmanagement is ingeregeld.
- **Resultaat- en ontwikkelgericht HRM-beleid.** De medewerkers vormen het meest kostbare middel dat de gemeente Valkenburg aan de Geul ter beschikking heeft om goede visies en beleid te maken en de uitvoering resultaatgericht tot stand te brengen. Het woekeren met het talent van de organisatie is daarmee essentieel, evenals het presteren van de organisatie. Dat betekent dat een resultaat-en ontwikkelgericht HRM-beleid een hoeksteen moet zijn in de besturing van de ambtelijke organisatie.

Het aanpakken van deze vijf thema's vraagt om een programmatische sturing, waarbij het zwaartepunt bij de ambtelijke organisatie ligt en de gemeentesecretaris (tevens algemeen directeur) sturend en eindverantwoordelijk is. Echter, er ligt zeker ook een verantwoordelijkheid bij het bestuur. Veel van de professionaliseringselementen raken direct of indirect ook het college en/of de raad en zullen in een aantal gevallen ook een verandering bij het bestuur vragen.

Formatie

De knelpunten en verbeterwensen die naar voren komen naar aanleiding van bovenstaande analyse van Bureau Berenschot, hangen sterk samen met analyse van formatie. Er wordt een onderbezetting geconstateerd op een aantal taken. Kijkend naar formatieve knelpunten, is de volgende slag te maken (rapport Berenschot, 2021):

1. **Ontbrekende bestuurs-advisering.** Er is geen specifieke formatie voor bestuurs-ondersteuning. In het beter in positie brengen van het college op belangrijke dossiers heeft de gemeentesecretaris (als eerste adviseur van het college) een centrale rol. Ook afdelingshoofden en (senior) beleidsmedewerkers hebben hierin een rol, maar meer vanuit deskundigheid en kennis van de operatie. Een specifieke bestuursadviseur naast de gemeentesecretaris kan de bestuurs-ondersteuning een krachtige impuls geven en fungeren als coördinatiepunt binnen de organisatie die op strategisch niveau kan opereren.
2. **Beperkte formatie voor procesinrichting.** De procesinrichting krijgt weinig aandacht binnen de organisatie, ook in formatieve zin. De urgentie rond dit vraagstuk is laag. De sturing van en het leiderschap door burgemeester en gemeentesecretaris moeten hier voor een doorbraak zorgen. Door de formatie te versterken op financiële en P&C-processen, op het gebied van HRM-processen en op het gebied van ICT. Van dit laatste onderwerp is Berenschot van mening dat het noodzakelijk is een krachtige partner te vinden die voor Valkenburg aan de Geul de applicatieve en technische infrastructuur ontwikkelt en beheert.

3. **Nauwelijks formatie voor regie en contractmanagement.** De gemeente voert veel taken in samenwerking uit, Valkenburg aan de Geul is in veel samenwerkingsverbanden actief. Soms gericht op interbestuurlijke (op beleidsterreinen), soms gericht op intergemeentelijke samenwerking (gericht op het verkrijgen van schaalgrootte). Daarmee is de afgelopen jaren de afhankelijkheid van andere gemeenten en gemeenschappelijke regelingen sterk toegenomen. Het inhoudelijk managen van de relatie (regie) alsook het zakelijke aspect (contractmanagement) zijn onderbelicht. Hiermee stuurt Valkenburg aan de Geul onvoldoende op de relatie, de inhoud en de kosten.
4. **Beperkte ruimte voor HRM-beleid.** In 2017 is gestart met het uitrollen van de nieuwe gesprekscyclus met plannings-, voortgangs- en beoordelingsgesprekken in de vorm van een krachtig instrument voor het uniform vastleggen en evalueren van resultaatafspraken, het ontwikkelen en beoordelen op vakkennis en competenties. Vanaf 2019 krijgen alle medewerkers die in dienst komen een ontwikkelassessment. Het presteren en ontwikkelen van medewerkers moet nog verder worden doorontwikkeld bij de gemeente en een betere processturing is nodig. Het maken van prestatieafspraken, het hebben van functioneringsgesprekken en het gezamenlijk houden van ontwikkelgesprekken zijn basaal en tegelijkertijd ook belangrijk. Dit vraagt van het management dat hiervoor tijd wordt ingeruimd. Niet als sluitpost, ook niet als een heel bijzondere taak, maar als een basistaak die hoort bij het leiden van een team en bij het oog hebben voor de ontwikkeling en het presteren van medewerkers.
5. Tot slot wordt er ook geadviseerd om in te zetten op secretariële ondersteuning. Bij de procesanalyse is er geconstateerd dat de secretariële ondersteuning van het college en ambtelijke top uitermate kwetsbaar is met een bemensing van 1 fte. Door in te zetten op uitbreiding op dit vlak kan de reeds beschreven benodigde rust en ruimte ontstaan binnen de gehele top die nodig is om de organisatie verder te ontwikkelen.

Samengevat resulteren bovenstaande constatering in het advies van Berenschot tot **structurele** formatie-uitbreiding van 5 fte, waarmee bovengenoemde knelpunten in formatie opgelost kunnen worden. Hiermee worden de huidige kwaliteiten behouden en kan de organisatie volwassener, zakelijker en professioneler gemaakt worden. Deze formatieclaim zorgt voor ademruimte binnen de organisatie, maar daarmee zijn we er nog niet. Met deze ademruimte kan er, overeenkomstig met het advies van Berenschot, nagedacht gaan worden over de toekomst van deze organisatie en tevens onderzoek gedaan worden hoe deze organisatie bestendig gemaakt kan worden om de uitdagingen en ambities voor de toekomst aan te gaan. Na een nieuw bestuursakkoord medio 2022, zal er opnieuw een slag gemaakt moeten worden op een aantal taakvelden om te zien of de formatie voldoende is ingericht om de dan geldende maatschappelijke opgaven en eisen aan de ambtelijke organisatie het hoofd te kunnen bieden.

Resumerend ziet het advies van Berenschot er als volgt uit:

- A. De maatschappelijke opgaves zijn vertrekpunt en ijkpunt voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de gemeente en de daaraan verbonden beleids- en realisatiekracht van de ambtelijke organisatie
- B. De gemeenteraad besluit dat een 'professionaliseringstraject ambtelijke organisatie' gewenst is en geeft het college de opdracht om samen met de gemeentesecretaris het traject ten uitvoer te brengen

- C. Binnen dit professionaliseringstraject stemt de gemeenteraad in met het organiseren van een leertraject voor gemeenteraad, griffie, college en ambtelijke top, startende in mei/juni 2022
- D. De gemeenteraad geeft het college opdracht voorbereidingen te treffen voor uitvoering van een onderzoek naar toekomstperspectief ambtelijke organisatie in de nieuwe bestuursperiode. Hierbij hoort ook vervolgonderzoek rondom formatie binnen de dan geldende situatie. Er moet scherp onder de loep genomen worden per afdeling of de formatie passend is bij hetgeen dat er (bestuurlijk) gevraagd wordt.
- E. De gemeenteraad geeft het college opdracht een beperkt aantal kwetsbaarheden in de formatie van de ambtelijke organisatie per direct op te lossen. Dit betreft een structurele uitbreiding van 5fte, en is in lijn met de eindrapportage van bureau Berenschot. Zoals hierboven beschreven zorgen we er met deze formatieclaim voor dat de ergste nood geledigd wordt, en er vervolgens ademruimte ontstaat om over een toekomstperspectief voor de ambtelijke organisatie te kunnen nadenken.

5. Samenwerking

In opdracht van de gemeente Valkenburg aan de Geul heeft Berenschot het onderzoek naar formatieve en organisatorische knelpunten binnen de ambtelijke organisatie uitgevoerd. Een prachtig proces dat we met elkaar hebben doorgemaakt. Tijdens dit proces heeft er een mooie samenwerking plaatsgevonden tussen Berenschot en het college, de raad, het MT, de OR en diverse medewerkers.

6. Aanbestedingen

Deze onderzoeksoopdracht is aanbesteed. De uitkomsten van het onderzoek leiden ertoe dat we op basis van inkoop- en aanbestedingsbeleid mogelijke opdrachten die hieruit naar voren komen verder gaan uitrollen.

7. Duurzaamheid

N.v.t.

8. Financiën

De kosten voor het oplossen van de knelpunten in formatie door middel van een structurele impuls van 5fte bedragen €436.000,- (dit is een schatting aan de hand van het peiljaar loonkosten 2021). De financiële dekking van de kosten wordt voor het jaar 2022 in eerste instantie gezocht binnen de exploitatiereserve personeel. Indien deze reserve na verwerking van de jaarrekening 2021 ontoereikend is, dan zal voor het resterende gedeelte de algemene dekkingsreserve worden ingezet. Vervolgens zullen de kosten structureel opgenomen worden in de begroting vanaf 2023.

Daarnaast bedragen de verwachte kosten van het professionaliseringstraject van de gehele ambtelijke organisatie afgerond €135.000,-, gebaseerd op een indicatie van dergelijke kosten door Bureau Berenschot. De kosten voor professionalisering van de ambtelijke organisatie worden gedekt uit de algemene dekkingsreserve.

9. Communicatie

In het kader van organisatieverbetering wordt er momenteel tevens een intern communicatieadvies opgesteld.

10. Afwegingen en Advies

1. Wij adviseren uw raad om kennis te nemen van het definitieve rapport 'Valkenburg aan de Geul; Genoeg om trots te zijn en veel om te verbeteren' van 9 december 2021.
2. Wij adviseren uw raad de geconstateerde knelpunten in formatie op te lossen door middel van een structurele formatie-uitbreiding van 5 fte. De kosten hiervoor bedragen €436.000,-, waarbij de financiële dekking van de kosten voor het jaar 2022 in eerste instantie gezocht wordt binnen de exploitatiereserve personeel. Indien deze reserve na verwerking van de jaarrekening 2021 ontoereikend is, dan zal voor het resterende gedeelte de algemene dekkingsreserve worden ingezet. Vervolgens zullen de kosten structureel opgenomen worden in de begroting vanaf 2023.
3. Wij adviseren uw raad om in te stemmen met een professionaliseringstraject voor de ambtelijke organisatie en opdracht te geven aan het college om dit traject samen met de gemeentesecretaris ten uitvoer te brengen, aansluitend bij het advies van bureau Berenschot. Binnen dit professionaliseringstraject stemt uw raad in met het organiseren van een leertraject voor de nieuwe gemeenteraad, griffie, college en ambtelijke top, startende in mei/juni 2022. De kosten hiervoor bedragen in totaal afgerond €135.000,-. Deze kosten worden voor professionalisering van de ambtelijke organisatie worden gedekt uit de algemene dekkingsreserve.
4. De maatschappelijke opgaves zijn vertrekpunt en ijkpunt voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de gemeente en de daaraan verbonden beleids- en realisatiekracht van de ambtelijke organisatie. Aansluitend op dit uitgangspunt adviseren wij uw raad om het college opdracht te geven om de voorbereidingen te treffen voor uitvoering van een onderzoek naar een toekomstperspectief voor de ambtelijke organisatie in de nieuwe bestuursperiode.

11. Bijlagen

- Organisatiescan 'Genoeg om trots op te zijn en veel om te verbeteren' door bureau Berenschot, 09-12-2021.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Valkenburg aan de Geul,



mr. G.S. Reehuis
algemeen directeur/gemeentesecretaris



D.M.M.T. Prevoo
burgemeester

De raad van de gemeente Valkenburg aan de Geul,

Gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders de dato 11 januari 2022;

Gehoord de raadsadviescommissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden de dato 7 februari 2022.

Besluit:

- Kennis te nemen van het definitieve rapport 'Valkenburg aan de Geul; Genoeg om trots te zijn en veel om te verbeteren' van 9 december 2021.
- € 436.000,00 structureel beschikbaar te stellen om de geconstateerde knelpunten in de formatie op te lossen, waarbij de financiële dekking van de kosten voor het jaar 2022 in eerste instantie gezocht wordt binnen de exploitatiereserve personeel. Indien deze reserve na verwerking van de jaarrekening 2021 ontoereikend is, dan zal voor het resterende gedeelte de algemene dekkingsreserve worden ingezet. Vervolgens zullen de kosten structureel opgenomen worden in de begroting vanaf 2023.
- € 135.000,00 excl. BTW beschikbaar te stellen voor het voorgestelde professionaliseringstraject.
- Binnen dit professionaliseringstraject een leertraject te organiseren voor de nieuwe gemeenteraad, griffie, college en ambtelijke top, startende in mei/juni 2022;.
- Het college opdracht te geven om de voorbereidingen te treffen voor uitvoering van een onderzoek naar een toekomstperspectief voor de ambtelijke organisatie in de nieuwe bestuursperiode.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van 21 februari 2022.

De raad voornoemd,

mr. J.W.L. Pluijmen,
griffier



D.M.M.T. Prevoo,
voorzitter

