RAADSINFORMATIEDOCUMENT GEMEENTE WATERLAND

Nummer	: 332-113
Onderwerp	: Stand van zaken "Versterking gemeentelijke organisatie"
Portefeuillehouder	: T. van Nieuwkerk
Contact via	: E.G.H. Dijk
Datum	: 22 september 2020

Kennisnemen van
het voorgenomen besluit van het college om in te stemmen met de nieuwe organisatievisie, in te stemmen met het bedrijfsconcept van de regisserende netwerkorganisatie Waterland, in te stemmen met de besturings-filosofie (zoals verwoord in de bijlage ('Het Waterlandse Werken') en dit voorgenomen besluit aan de OR voor advies voor te leggen.

Inleiding
Aangezien voorgesteld wordt om een wijziging in de organisatiestructuur door te voeren dient het college eerst een voorgenomen besluit hierover te nemen. Vervolgens dient een adviesvraag over de voorgestelde wijziging aan de OR te worden voorgelegd. Wanneer dit advies is ontvangen, kan het college een definitief besluit. De aanleiding voor deze wijziging is dat in de eindfase van het besluitvormingstraject over de bestuurlijke toekomst de gemeenteraad het college verzocht heeft met een plan te komen wat er voor nodig is om de organisatie zo te versterken dat de gemeente Waterland haar taken en ambities voor langere tijd adequaat kan vervullen.
Het college heeft dit verzoek, met als doel de kwetsbaarheid binnen de organisatie te verkleinen en het strategisch vermogen te vergroten, in twee fasen aangepakt.

Fase 1
In de eerste fase is de vraag beantwoord "Wat voor gemeente wil Waterland zijn?". In week 17 is het rapport 'Heroriënteren op de toekomst Waterland. Werken aan een toekomstbestendige organisatie."(zie bijlage) naar uw raad gestuurd. In deze fase is de raad nauw betrokken geweest. Het college heeft de uitkomst van deze fase als raadskader meegenomen voor de uitwerking in fase 2.
In bovengenoemd rapport staat beschreven dat Waterland wil acteren in de rol van regisserende netwerkpartner. In een netwerksamenleving bepalen – en realiseren – de overheid, de maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven in interactie met elkaar de doelen voor maatschappelijke opgaven.
In het rapport is eveneens een schema opgenomen aan de hand waarvan een afweging gemaakt kan worden of taken en opgaven zelfstandig, dan wel in allianties dan wel uitbesteed kunnen worden.

Fase 2
In het raadsinformatiedocument van 21 april 2020 is aangegeven dat het college aansluitend met fase 2 zal starten. In deze fase is vraag "Wat voor organisatie hebben we daarvoor nodig?" aan de orde gekomen.
Met het opleveren van het rapport "(Zelf)sturing als hulpmiddel, en eigenaarschap als doel. Versterking gemeentelijke organisatie Waterland" door BMC is een advies uitgebracht om de organisatie zo vorm te geven dat de taken en ambities in een netwerksamenleving op een goede wijze opgepakt en uitgevoerd kunnen worden. Uit de gesprekken met de medewerkers en management blijkt op dit moment geen urgentie aanwezig te zijn om taken en opgaven te toetsen aan het schema uit rapport van fase 1. Het betreffende schema zal in ieder geval gebruikt gaan worden als er nieuwe taken op ons af komen of wanneer er binnen de huidige taken daarvoor aanleiding is.

Uit het onderzoek van BMC is gebleken dat de ingezette organisatiewijziging die op een organische wijze richting zelforganisatie zou gaan te ambitieus is aangezien de randvoorwaarden die daarvoor noodzakelijk zijn nog niet op orde zijn. Het gemis van een duidelijke hiërarchie, om juist het 'eigenaarschap' en 'taakvolwassenheid' bij de te medewerkers te stimuleren wordt als één van de voornaamste oorzaken genoemd.

BMC stelt in haar rapport dat de koers voor de organisatie die begin 2018 is ingezet nu versterkt doorgezet kan worden. Dit betekent: de organisatie verder (in)richten op basis van de principes van:

- opgavegestuurd werken;
- dienstverlening dichtbij mensen;
- bedrijfsvoering meer integraal en strategisch;
- werken als een netwerkorganisatie door het eigenaarschap en de eigen verantwoordelijkheid bij medewerkers te stimuleren;
- de basis op orde brengen door meer balans tussen een mensgerichte en resultaatgerichte organisatie en het beter in control komen.

Om dit te bereiken is aanpassing van het beoogde sturingsmodel gewenst en dient het strategisch vermogen duidelijk te worden belegd.

Op basis van het advies heeft het college ten aanzien van de organisatiestructuur het voorgenomen besluit genomen om een tweehoofdige directie in te stellen met daaronder een laag van vijf teammanagers. Dit is inclusief de huidige teammanager van de buitendienst. Door vier teammanagers voor de binnendienst te benoemen, zal de clustering van de huidige teams wijzigen. De teammanagers hebben dan rond de 30 à 35 medewerkers te begeleiden.

Het nieuwe organisatieplaatje komt er als volgt uit te zien.



Team Buiten-dienst	Team Control	Team Bedrijfsvoering	Team Realisatie	Team Ruimte	Team Samen-leving
Cluster Groen	Concerncontroller	HR	BMO	Vergunningen	WMO
Cluster Grijs	Interne controller	Informatievoorziening	Publiekszaken	Ruimtelijke Ordening	Participatie
Cluster Machines	Medewerker Control	Financiën	Vastgoed, Onderwijs en Sport	Handhaving	Jeugd
	Functionaris Gegevensbescherming (SISO)		Beheer	Regio	
	Functionaris Gegevensbescherming (FG)				

In het huidige team Control is control en financieel advies nauw aan elkaar verbonden. Om de gewenste functiescheiding tussen financieel advies en control te kunnen realiseren, wordt het huidige team control opgesplitst. Het nieuwe team Control zal bestaan uit de concerncontroller, de interne controller, de control ondersteuning, de functionaris Gegevensbeveiliging (SISO) en de functionaris gegevensbescherming. De financiële adviseurs en consultants P&C worden onderdeel van het team Financiën.
Team Control fungeert als stafbureau en valt rechtstreeks onder de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

Naast de wijziging in de topstructuur en het organogram wordt ook voorgesteld, uitgaande van het huidige takenpakket, op een aantal plaatsen extra te investeren in de personele capaciteit. Het gaat hierbij om 3,9 Fte voor posities die kwetsbaar dan wel nieuw zijn (handhaving, telefonische bereikbaarheid, zorg & veiligheid en monumentenzorg).

Voor de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de organisatie betekent dit sturingsmodel het volgende:

- De gemeentesecretaris/algemeen directeur is als hoofd van de organisatie integraal verantwoordelijk voor een samenhangende concernsturing (mensen, middelen en resultaten), hiërarchisch leidinggevende van één of meerdere teammanagers en team Control, opdrachtgever voor de organisatiebrede programma's en teams binnen bedrijfsvoering, en bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. De directeur is resultaatverantwoordelijk voor de (inhoudelijke) resultaten binnen één of meerdere team, waarbij hij/zij ernaar zal streven dit op termijn zo veel mogelijk te verleggen naar de teams zelf (eigenaarschap). Samen met de directeur en de concerncontroller vormt de gemeentesecretaris/algemeen directeur een managementoverleg op strategisch niveau.
- De directeur is samen met de gemeentesecretaris/algemeen directeur ambtelijk opdrachtgever voor organisatiebrede programma's en voor teams binnen zijn/haar scope. De directeur is de verbinder, tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie en tevens tussen de teams. Hij/zij is resultaatverantwoordelijk voor de (inhoudelijke) resultaten binnen zijn/haar teams, waarbij hij/zij ernaar zal streven dit op termijn zo veel mogelijk te verleggen naar de teams zelf (eigenaarschap).
- De concerncontroller (MT-lid) geeft invulling aan de brede controlfunctie, waaronder financiën, dienstverleningsprocessen, beleid en projecten. Hij/zij is eindverantwoordelijk voor de doorontwikkeling van de P&C cyclus en strategische financiële opgaven, waardoor managementsturing en veranderkracht verbeteren.
- De teammanagers (5, inclusief Buitendienst) zijn verantwoordelijk voor een adequate doorvertaling van de opdrachten van de directie binnen het team, de ontwikkeling van het team gericht op meer eigenaarschap en de individuele ontwikkeling van medewerkers (met een passende gesprekscyclus die dit ondersteunt). Daarbij is het noodzakelijk dat de teammanagers ook een inhoudelijke oriëntatie hebben, zodat zij ook inhoudelijk een klankbordfunctie voor de medewerkers kunnen vervullen.

Het ligt dus voor de hand dat bijvoorbeeld de teammanager in het domein bedrijfsvoering een bedrijfskundige of IT-achtergrond heeft of dat de teammanager ruimtelijk domein een planologische, ruimtelijke achtergrond heeft. De teammanagers zijn de strategische adviseurs van de bestuurders op het vakinhoudelijke terrein. Daarnaast spelen zij een belangrijke rol richting de medewerkers om daar het strategisch vermogen te versterken.

Vergroten strategisch vermogen organisatie
Eén van de belangrijkste wensen van de gemeenteraad en het college is het versterken van het strategische vermogen binnen de organisatie.
Door het benoemen van duidelijke hiërarchie en het beschrijven van de verschillende rollen wordt duidelijk op welk niveau het strategisch vermogen belegd wordt. De directie is verantwoordelijk voor de organisatiebrede vraagstukken en heeft zicht op de algemene maatschappelijke ontwikkelingen. De teammanagers zijn de strategische adviseurs van de bestuurders op het vakinhoudelijke terrein. Daarnaast spelen zij een belangrijke rol richting de medewerkers om daar het strategisch vermogen verder te ontwikkelen.
Eveneens zal het college in 2021 een strategisch (bestuurlijk) plan opstellen. Voor de organisatie is het van belang om te weten op welke (boven)regionale dossiers het bestuur wil gaan inzetten. Vooruitlopend op het opstellen van dit plan zal bij de werving van de directeur en de teammanagers nadrukkelijk op de competentie 'strategisch vermogen' geselecteerd worden.

Strategisch personeelsbeleid
Het is belangrijk dat de gemeentelijke organisatie en het gemeentelijk HRM-beleid zodanig is dat goede medewerkers kunnen worden aangetrokken en dat de huidige medewerkers voldoende voldoening in hun werk kunnen vinden en voldoende perspectief wordt geboden. De voorgestelde organisatiewijziging biedt hiervoor extra mogelijkheden. Voor de zomer van 2021 zullen wij met aanvullende voorstellen komen om hier verder vorm en inhoud aan te geven

Betrokkenheid medewerkers en rol OR
De OR is vanaf de start van fase 2 intensief betrokken bij het proces. Zij maakten zowel deel uit van de klankbordgroep als de meeste pijlergroepen. De medewerkers hebben via de 6 pijlergroepen input geleverd. Het conceptrapport heeft BMC ook met de medewerkers via de pijlergroepen besproken. Uit deze consultatie blijkt dat de medewerkers zich in het rapport herkennen en dat zij zich in het advies van BMC kunnen vinden.

Het voorgenomen besluit van het college betreft een wijziging van de organisatiestructuur. Om duidelijkheid te geven aan de verschillende rollen, zoals die van de OR, is dit traject als reorganisatie betiteld. Dit houdt in dat een adviesvraag aan de OR moet worden voorgelegd. Zoals aangeven is de OR vanaf de uitvoering van fase 1 betrokken bij dit proces.

Bij een reorganisatie is het sociaal statuut van toepassing. Het huidige sociaal statuut is verouderd. Deze zal aangepast worden. In de nieuwe structuur komen de posities van een directeur en teammanagers vacant. In tegenstelling tot het advies kiest het college ervoor om de werving eerst intern en daarna extern uit te zetten. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze binnen de organisatie en het nieuwe sociaal statuut. De OR heeft aangegeven dit aspect ook mee te nemen in hun raadpleging van de achterban. Het College zal ook op dit punt het OR-advies zwaar laten meewegen

Voorstel wijkt af van het BMC advies.
In voorliggend voorstel wordt voorgesteld een directie bestaande uit twee directeuren met daaronder een laag van vijf teammanagers. Dit voorstel sluit aan bij voorkeursoptie van BMC als zij ons 'blanco' hadden geadviseerd.
BMC adviseert echter als eerste variant een driehoofdige top (gemeentesecretaris en 2 domeinmanagers) met daaronder een laag van 6 teammanagers. Primaire argument hiervoor is de opmerking vanuit het personeel dat in Waterland veel in gang wordt gezet maar dat er maar weinig dingen worden afgemaakt. Dit sluit aan bij de huidige domeinstructuur.

Gezien de omvang van de gemeentelijke organisatie is een driehoofdige top met 6 teammanagers erg zwaar. Daarnaast wordt de huidige domeinstructuur ook aangetast bij het aanstellen van meer dan 3 teammanagers aangezien de huidige teams dan opnieuw worden ingedeeld.
Met een andere clustering van de teams kan met 5 teammanagers worden volstaan. Eén teammanager is de huidige teammanager van de buitendienst. De teams in de binnendienst worden dan op een logische wijze verdeeld onder de overblijvende 4 teammanagers. Per teammanagers is er dan een 'span of control' van ongeveer 35 medewerkers.

Ook op het punt van de informatievoorziening en de ICT wordt afgeweken van het BMC-advies. Bij de financiële toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Financiële toelichting

Effecten voorgenomen besluit op begroting 2021 en verder				
	2021	2022	2023	2024
Uitgaven in voorjaarsnota	-359.177	-359.081	-358.985	-358.985
Effect voorgenomen collegebesluit	-293.940	-293.940	-293.940	-293.940
Totaal besteed	-653-117	-653.021	-652.925	-652.925
Budget organisatie ontwikkeling	750.000	750.000	750.000	750.000
Resterend budget organisatie ontwikkeling	96.883	96.979	97.075	97.075

In de Voorjaarsnota 2020 is als uitgangspunt voor de begroting 2021 en verder meegegeven dat voor de versterking van de organisatie structureel € 750.000,- beschikbaar is.
Uitgaande van een structuur met een tweehoofdige directie en 5 teammanagers en de eerder in dit voorstel genoemde uitbreiding van een aantal posities in de organisatie is structureel een bedrag van € 293.940,- nodig. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende salariëring van de ambtelijke top: gemeentesecretaris/algemeen directeur schaal 14, directeur schaal 13, vier teammanagers in schaal 12 en één teammanager in schaal 11. Dit is indicatief. De definitieve inschaling zal plaatsvinden na herijking van het nieuwe functiehuis. Dit zal eerste helft 2021 zijn beslag krijgen.
In de Voorjaarsnota is al structureel een bedrag van € 359.177,- opgenomen voor versterking van het team Informatievoorziening (personele capaciteit, ICT-uitgaven en terugdraaien bezuiniging op personeel. Op basis van deze cijfers is er nog structureel een bedrag van rond de € 97.000,- beschikbaar.
In het rapport van BMC wordt geadviseerd om twee Fte (€ 150.000,-) toe te voegen aan het team Informatievoorziening. Ook adviseren zij voor de jaren 2021 en 2022 incidenteel € 150.000,- per jaar te reserveren voor ICT en € 200.000,- voor organisatie-ontwikkelingen. Dit laatste is met name bestemd voor de ontwikkelagenda van de zes pijlers die in het rapport opgetekend zijn.
De onderbouwing van de bedragen voor informatievoorziening en ICT in het rapport is gering. In gesprekken met BMC verwijzen zij naar een ICT benchmark. Op basis van deze benchmark zou een gemiddelde uitgave van ongeveer 3% van het begroting gangbaar zijn dat voor ICT beschikbaar is. In Waterland zitten wij boven dit percentage. Aangezien er uit de gesprekken met de medewerkers een beeld naar voren is gekomen dat de ICT tekort schiet, is het gewenst om hier nader onderzoek naar te (laten) doen. De uitkomsten van dit onderzoek zal naar verwachting voor de zomer 2021 gereed zijn.
Het bedrag van € 97.000,- wordt vooralsnog gereserveerd voor (bovenstaande) aanvullende voorstellen inzake ICT en organisatieontwikkeling. Deze voorstellen zullen voor de zomer van 2021 aan de Raad worden voorgelegd. Mocht blijken dat dit bedrag onvoldoende is, dan zullen wij dit uiteraard via een begrotingswijziging aan u voorleggen. Het College heeft hierbij wel de duidelijke intentie om binnen het nu gereserveerde bedrag van € 750.000,- te blijven.

Rol raad
In fase 1 was de kaderstellende rol van de raad nadrukkelijk aan de orde. De raad is intensief bij dit proces betrokken geweest. De uitwerking van fase 2 was des colleges. De raad heeft hier uiteraard wel budgetrecht. Op 6 oktober staat er een informatiebijeenkomst voor de raad gepland waar het gehele proces nog eens wordt doorlopen en het voorgenomen besluit van het college wordt toegelicht.
Naar verwachting zal in de voorbereidende vergadering van 22 oktober a.s. de raadsinformatiedocumenten inzake de versterking van de gemeentelijke organisatie worden behandeld. In deze vergadering zal ook de begroting 2021 worden behandeld. In de begroting is het financiële kader voor de versterking van de gemeentelijke organisatie opgenomen. Besluitvorming over de begroting staat gepland op 5 november 2020.
Het college is voornemens om in juni 2021 nogmaals een informatiebijeenkomst te organiseren waar de stand van zaken dan met de raad gedeeld gaat worden. Het college zal de raad voor het zomerreces een voorstel inzake de ICT/informatievoorziening ter behandeling en het strategisch personeelsplan ter kennisname toesturen.

Uitvoering en planning
Week 38 – eerste bespreking collegeadvies in collegevergadering.
Week 39 – voorgenomen besluit college
Week 39 – informeren personeel over voorgenomen besluit college
Week 39 – adviesaanvraag richting OR
Week 41 – Informatiebijeenkomst met de raad
Week 42 – bespreking adviesvraag in Overlegvergadering OR – Bestuurder
Week 43 – Raadsbehandeling Raadsinformatiedocumenten Versterking gemeentelijke organisatie
Week 45 – vaststelling begroting
Week 46 – openstelling vacatures extra personeel
Week 1 2021 – start nieuwe organisatie (afhankelijk van invulling vacatures topstructuur)
Q2 2021 – Opstellen strategisch personeelsplan
Q1/Q2 2021 – onderzoek ICT/Informatievoorziening en raadsvoorstel
Q2 2021 – informatiebijeenkomst raad stand van zaken organisatie-ontwikkeling

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,

drs. E.G.H. Dijk MPM
gemeentesecretaris/algemeen directeur

drs. K.S. Heldoorn
burgemeester

Bijlagen:

Bijlage 1: Rapport Hiemstra en De Vries
Bijlage 2: Rapport BMC
Bijlage 3: Notitie Waterlandse Werken