

Conform het verzoek van de gemeenteraad van Hollands Kroon heeft de toetsingskamer een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit en de efficiëntie van de ambtelijke organisatie. Acht jaar na de gemeentelijke fusie was er bij de raad behoefte om te analyseren “hoe we het doen”, ook in vergelijking tot andere gemeenten. Hieronder treft u een korte samenvatting aan van het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen.

Inleiding

De organisatiefilosofie van Hollands Kroon is gebaseerd op de strategische visie, waar in een later stadium het organisatieconcept met zelfsturing/ zelforganisatie en regievoering aan toe is gevoegd. Daarbij zijn managementlagen verdwenen en is ingezet op een verregaande digitalisering. Tenslotte zijn ambities geformuleerd om een effectieve en efficiënte organisatie neer te zetten. In 2019 is door de raad besloten om terug te kijken op deze periode en middels een onderzoek door BMC. De centrale onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre is de organisatie van de gemeente Hollands Kroon effectief en efficiënt gebleken sinds de oprichting en is de strategische visie ten uitvoer gebracht en uitvoerbaar geweest?

Deze vraag is vanuit twee perspectieven benaderd: doeltreffendheid (is de organisatie in staat de doelen te realiseren) en doelmatigheid (is de organisatie in staat om efficiënt te werken). De onderzoeksvraag is ook afgezet tegen de vier rollen van de gemeente: beleidsmaker, organisatie, dienstverlener en partner in de regio.

Gemeente als bestuur en beleidsmaker

BMC stelt dat de rol en positie van het college van B & W als bestuurlijk orgaan is de afgelopen periode verbeterd. De raad kan nog aan kracht winnen op haar kaderstellende en controlerende rol. De sturing van de raad is soms erg op detailniveau en beredeneerd vanuit de afzonderlijke vier hoofdkernen binnen de gemeente en hun afzonderlijke behoeften en wensen, in plaats vanuit de gemeente Hollands Kroon als geheel en de opgaven waarvoor de gemeente staat.

De fysieke afstand tussen het gemeentebestuur en de organisatie wordt ervaren als een belemmering. De gemeente Hollands Kroon heeft bij haar oprichting bewust gekozen voor deze scheiding van bestuur en de organisatie in een professionele en onafhankelijke rol van het politieke bestuur. Dat valt vanuit het perspectief van de onderscheidende rollen te legitimeren. De keerzijde is ook zichtbaar inmiddels. De organisatie is met een veel hogere snelheid veranderd dan de raad. Tussen de raad en de organisatie vindt relatief weinig directe communicatie en uitwisseling plaats. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit kan daardoor ook beter. De fysieke afstand is daarin zeker van belang. Een andere factor is dat de organisatie qua samenstelling sterk is veranderd. Veel nieuwe mensen komen van buiten de gemeente en de organisatie heeft hierdoor op het aspect ‘couleur locale’ ingeboet. Daar staat wel tegenover dat de organisatie nieuwe kennis, kunde, competenties en ervaring (hoogopgeleide en jonge medewerkers) heeft verworven en een aantrekkelijke werkgever is

geworden. Alleen zijn de meest zichtbare aspecten voor de raad daardoor nog beperkt merkbaar.

Samenwerkingspartners geven aan dat het niet altijd duidelijk is wie contactpersoon is vanuit de gemeente. Idealiter hebben deze partijen een vast aanspreekpunt binnen de organisatie die de problemen en vraagstukken begrijpt, de historie van dossier kent en zaken als eigenaar oplost. Dit is nu erg afhankelijk van individuele contactpersonen en vormt daarmee een kwaliteits- en continuïteitsrisico.

De organisatie van de gemeente Hollands Kroon kenmerkt zich door een hoog innovatief karakter. BMC merkt op dat de focus soms meer ligt op het ontwerpen en minder op het implementeren. Er worden veel projecten opgestart, waarbij onvoldoende is nagedacht in hoeverre de projecten bijdragen aan de maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen van de gemeente. Een ander aspect daarbij is dat implementatie, evalueren en administreren daarbij minder 'sexy' lijken en daardoor minder aandacht krijgen, wat een goede werking, effectiviteit en efficiency belemmert.

Gemeente als organisatie

Medewerkers zijn in de regel positief over Hollands Kroon als werkgever. Ontwikkelmogelijkheden zijn goed en de uitstroom van personeel ligt fors lager (5,2%) dan het landelijk gemiddelde (9,1%). Daar staat tegenover dat personeel hier relatief kort blijft (5,4 jaar) ten opzichte van het landelijk gemiddelde (11,5 jaar). Aandachtspunt voor de toekomst is het beloningsmechanisme binnen de organisatie. Er zijn al pogingen gedaan om (financiële) beloningen aan medewerkers toe te kennen op basis van feedback en beoordeling door collega's, maar dit voorstel is gestrand.

De selectie "HK-proof" aan de instroomkant heeft wel gezorgd voor een wat eenzijdig "type" medewerker waardoor het risico bestaat op een gebrek aan complementaire vaardigheden binnen een team. Ook heeft BMC de indruk dat de focus van de organisatie relatief intern gericht is geweest. Dit heeft geleid tot bevlogen medewerkers die goed zijn meegenomen in de verandering, maar ook tot afstand van de buitenwereld.

De organisatiestructuur van Hollands Kroon is "zeer plat" en dat zorgt voor korte lijnen maar ook dat er veel zelfgeorganiseerde afstemming plaatsvindt, maar regelmatig ook ontbreekt waardoor problemen minder integraal worden gezien. Er worden immers altijd ergens besluiten genomen. Voordeel is dat er bespaard wordt op loonkosten voor leidinggevenden.

BMC concludeert dat de financiële positie van Hollands Kroon voldoende is, maar dat er sprake is van een moeizame control ten aanzien van het reëel begroten. Dit is in lijn met de conclusie dat de financiële organisatie en control binnen de gemeente Hollands Kroon in 2018 (nog) niet op orde was. Inmiddels zijn de nodige stappen ter verbetering gezet.

Voor de samenvatting 'verzamelde beelden organisatie in bevorderende en belemmerende factoren' verwijzen wij u naar bladzijde 17 van het rapport.

Gemeente als dienstverlener

Het meetbare resultaat van deze ambitie is door de raad gesteld op een gemiddelde waardering van de dienstverlening door inwoners (in 2021) met een 6,8 en een gemiddelde waardering door ondernemers met een 6,5. De organisatie hanteert een hogere ambitie, namelijk een 8,5 als streefcijfer voor 2023. De gemeenteraad en organisatie hanteren dus verschillende streefwaarden.

Inwoners waarderen de dienstverlening van de gemeente gemiddeld met een 6,1. Landelijk is dit een 6,7 en ook de digitale dienstverlening scoort beneden gemiddeld. De gesprekken tijdens de bewonersbijeenkomsten bevestigen dit beeld, inwoners ervaren de dienstverlening overwegend als 'prima' maar zeker niet 'bovengemiddeld'. Wel bovengemiddeld scoort Hollands Kroon als het gaat om bijvoorbeeld het afgeven thuis van reisdocumenten. Daarentegen scoort Hollands Kroon weer minder goed bij telefonische bereikbaarheid en terugbelverzoeken.

Hollands Kroon heeft excellente dienstverlening als uitgangspunt, maar geen extern gecommuniceerde normen waar dat aan moet voldoen, waardoor het niet duidelijk is wat dit betekent. Wel zijn de laatste jaren flinke stappen gezet in de kwaliteit van de dienstverlening en behoort Hollands Kroon tot de voorlopers op dit gebied. Voorbeelden hiervan zijn het balieloos werken, de volledig nieuwe website met ruim 75 digitale producten en diensten (plek 12 in landelijk perspectief), Social Media als extra dienstverleningskanaal en de compacte APV. Voor sommige inwoners gaat het verregaande digitaliseren te snel en blijft ook het fysieke gesprek met inwoners noodzakelijk.

De eerder genoemde kloof tussen organisatie en gemeentebestuur signaleert BMC ook tussen organisatie en inwoners. De hoge omloopsnelheid in de organisatie en veel medewerkers van buiten de gemeente roept de vraag op of de organisatie in staat is (historische) gebiedskennis voldoende mee te wegen. Inwoners geven aan het gevoel te hebben dat de organisatie niet écht weet wat er speelt in hun dorp. Het zou dan ook goed zijn om duidelijk te maken wat je van de gemeente mag verwachten.

De gemeente als partner in de regio

De eerste jaren van Hollands Kroon was de organisatie vooral intern gericht, maar dat beeld is de laatste periode stevig gewijzigd. De regio is blij dat Hollands Kroon "de stap naar buiten" heeft gemaakt, hoewel er ook nog sprake is van oud zeer, zoals rondom de beëindiging van het COWWI. Ook werd Hollands Kroon in het begin beschouwd als hip en eigenwijs. Het voelde daarbij alsof Hollands Kroon bijna neerkeek op 'klassieke organisatiemodellen' van andere gemeenten. Veel gemeenten kwamen naar Hollands Kroon om te kijken, maar delen van de ervaringen in de regio was niet vanzelfsprekend. Buurgemeenten geven wel aan dat zij bewondering hebben voor het merk dat Hollands Kroon uiteindelijk van zichzelf heeft gemaakt. Zeker met het oog op de arbeidsmarktcommunicatie is dit een grote prestatie van de gemeente.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Als het gaat om effectiviteit op de arbeidsmarkt, dan heeft Hollands Kroon een goede slag

geslagen. De resultaten van de effectiviteit van de dienstverlening zijn niet eenduidig genoeg om een oordeel te kunnen vellen en dat geldt ten aanzien van meer beleidsterreinen, waar het oordeel of het effectief is meer een politieke keuze is dan een onderzoekstechnische afweging.

Bij efficiëntie zien we dat het verwijderen van managementlagen tot kostenbesparing heeft geleid. Anderzijds is er meer overleg nodig en verkokering van denken kan dit proces tegenwerken. Het digitaal werken leidt tot een kostenbesparing, maar daar staat tegenover dat het balieloos werken meer kosten met zich meebrengt door gesprekken op locatie en het bezorgen van reisdocumenten op locatie, waar het juist kostenverhogend werkt. BMC trekt de conclusie dat innoveren geld kost en pas op de langere termijn waarschijnlijk een besparend effect heeft.

De Strategische Visie is volgens BMC uitgevoerd en dat blijkt ook uit het rapport. Tegelijkertijd is ook dat een dynamisch proces wat altijd vervolmaakt kan worden.

Voor de beantwoording van de 17 deelvragen, verwijzen we u naar de bladzijden 30-33 van het rapport.

Vier inzichten

Inzicht 1: Verschillende generaties en verander-snelheden leiden tot andere oordelen over het presteren.

De afstand tussen organisatie en raad, maar ook tussen organisatie en inwoner is gegroeid. Dat is voor beiden lastig, omdat je ook als raadslid aangezien wordt als vertegenwoordiger van Hollands Kroon en daarop aangesproken wordt. Voor de komende periode adviseert BMC daarom om het contact tussen de organisatie en raad meer aandacht te geven. Elkaars rollen, belevingswereld en uitdagingen kennen, leidt tot meer begrip voor elkaars positie en perspectief.

Inzicht 2: Achter de 'marketing' zit wel degelijk verandering en beweging

Hollands Kroon is als vernieuwer en koploper gestart toen veel gemeenten nog vast zaten in klassieke modellen. Daar is de laatste jaren veel in veranderd en wendbaarheid is het mantra geworden. Eén sturingsfilosofie voor alle takken van sport blijkt niet te werken. Belangrijk is dan ook dat de organisatie fit en lenig is en zich kan aanpassen bij externe contacten. Niet alles is goed gegaan in dit veranderproces, maar er zit een sterk verandervermogen in de organisatie en dat biedt perspectief voor de toekomst.

Inzicht 3: Stap voor stap manifesteert zich 'het nieuwe normaal'

Zoveel mogelijk digitaal werken en zelf je antwoorden vinden ging te snel voor sommige inwoners en inmiddels is dit onderkend en actie ondernomen. Bedrijfsvoering/digitalisering moet dus worden gezien als strategische opgave die bijdraagt aan wendbaarheid. Bij het contact met inwoners en ondernemers, de directe dienstverlening, moet gedacht worden vanuit de doelgroepen van de gemeente - die zijn niet allemaal digitaal vaardig, dus dient er differentiatie plaats te vinden en daarbij is o.a. de bus een welkom instrument.

Inzicht 4: Ook voor de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving is het wennen, werk aan samenwerkingsvaardigheid

Met het meer op afstand komen staan van Hollands Kroon, wordt soms een kloof ervaren. Ook maatschappelijke partners moeten wennen aan de nieuwe manier van werken in Hollands Kroon. Het door ontwikkelen van de organisatie naar een samenwerkingsvaardige organisatie past in de volgende fase van Hollands Kroon.

Aanbevelingen

1. Formuleer gezamenlijk een samenwerkingsstrategie (met inzicht in verschillen en overeenkomsten).

Wat willen we bereiken, welke rol vervult samenwerking (lokaal/regionaal) daarin, met welke partners werken we in welke prioriteitsvolgorde, onder welke condities? Ontwikkel samenwerkingsvaardigheid met behulp van een netwerkkaart waarin wordt weergegeven met wie er lokaal en in de regio wordt samengewerkt (samenwerkingsportfolio). Wat is de inhoud van de samenwerking, wat is de status, wat zijn de doelen en wat is de bijdrage/inzet vanuit de gemeenten? Dit maakt deel uit van de werkafspraken bestuur-directie.

2. Bouw aan een organisatie die op samenwerking is ingesteld.

Wat verwacht het gemeentebestuur als het gaat om ondersteuning en advisering? Werk daarbij aan opdrachtgeverschap richting verbonden partijen en faciliteer samenlevingskracht. Monitor de voortgang, waarbij duurzaam gewerkt wordt aan de inhoudelijke agenda en aan samenwerkingsrelaties. Deze bouwsteen heeft een interne en een externe component. Wanneer de samenwerking intern beter op orde is, kan de externe samenwerkingsrol krachtiger vervuld worden zonder dat intern eerst allerlei interne coördinatie-vraagstukken, mandaat- en afstemmingafspraken moeten worden gemaakt. Gebruik periodieke intervisie met mensen die actief zijn in samenwerkingen om te reflecteren en leren en de regionale inzet te focussen.

Tot zover een beknopte samenvatting van het rapport. Wij kijken terug op een soepel verlopen proces en zijn van mening dat BMC een gedegen en interessant onderzoeksrapport heeft geproduceerd dat zowel herkenning als nieuwe inzichten oplevert.

Wij zijn ervan overtuigd dat dit rapport met constructief-kritische feedback voor een lerende organisatie als Hollands Kroon waardevol is en zien uit naar de discussie in de raad.

Namens de Toetsingskamer,

Lilian Peters en Johan Paul de Groot