

Rekenkameronderzoek gemeente Losser

*Toekomstbestendigheid van de
ambtelijke organisatie*

Definitieve versie
14 december 2017

Freek van Berkel
David Bos

Gemeente Losser



Seinstra  Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector



Over het onderzoek...



Over het onderzoek...

Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

De gemeente Losser staat de komende jaren voor een aantal belangrijke en omvangrijke opgaven. Hiervoor is het essentieel dat de ambtelijke organisatie voldoende is toegerust om hier invulling aan te geven. De rekenkamercommissie van de gemeente Losser heeft daarom besloten tot het uitvoeren van een onderzoek naar de toekomstbestendigheid en (strategische) capaciteit van de ambtelijke organisatie. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Is de ambtelijke organisatie voldoende toegerust om uitvoering te geven aan de recente en komende veranderingen in de taakstelling van de gemeente?

Onze aanpak in een vogelvlucht

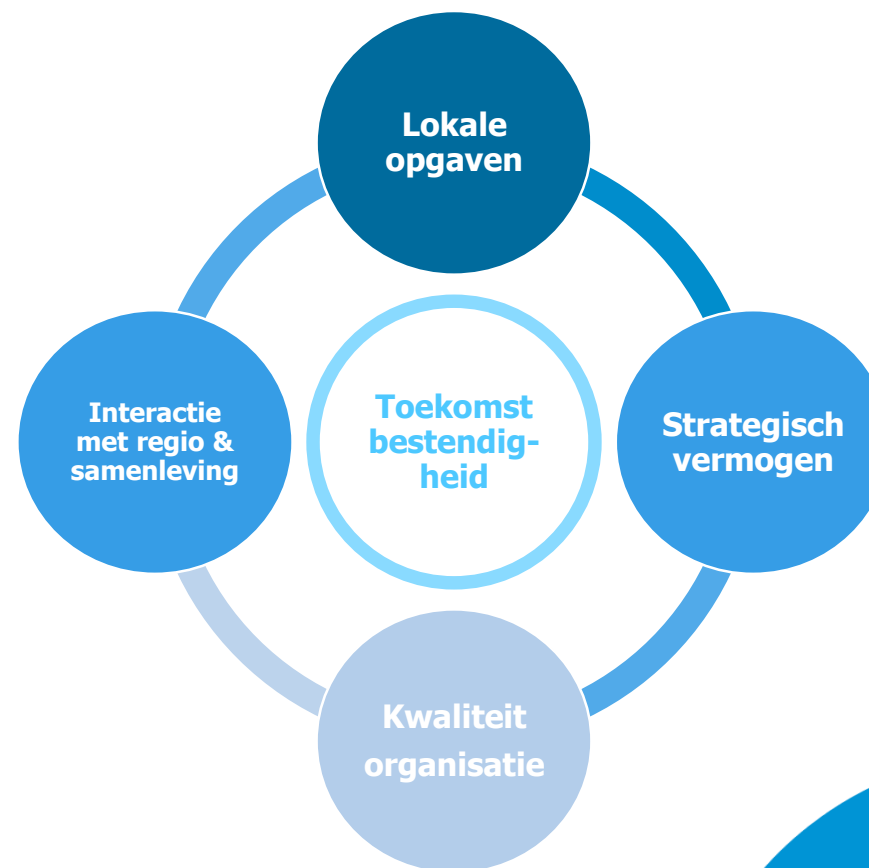
Bij de start van dit onderzoek hebben wij een bondige documentenstudie gedaan om een eerste beeld te krijgen bij de ambtelijke organisatie en het lokale opgavenprofiel. Vervolgens hebben we 8 verdiepende interviews gehouden met het college van B&W, het MT en medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie. Voor inzicht in de gang van zaken rondom burgerparticipatie in de gemeente Losser hebben we aanvullend twee werksessies georganiseerd op basis van casuïstiek. Zie de bijlage (p. 15) voor een overzicht van de gesprekspartners, betrokkenen bij de werksessies en gebruikte documenten.

Geen doorlichting of audit, wel een scherp beeld op hoofdlijnen

Dit rekenkameronderzoek is compact en heeft een korte doorlooptijd. De bevindingen presenteren wij dan ook op hoofdlijnen. Voor een diepgaande analyse van de organisatie was de *scope* en omvang van het onderzoek te beperkt. Het onderzoek heeft dus nadrukkelijk **niet** het karakter van een doorlichting of audit.

Onderzoek naar de toekomstbestendigheid

In de kern gaat het onderzoek dus over de toekomstbestendigheid, het strategisch vermogen en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Echter, dit kan in onze optiek niet los worden gezien van het lokale opgavenprofiel en de interactie van de ambtelijke organisatie met enerzijds de samenleving en anderzijds de regio.



Hoofdconclusies en aanbevelingen



Hoofdconclusies

1. Capaciteit is beperkt, opgaven stapelen zich op

Door de beperkte capaciteit is er binnen de ambtelijke organisatie een hoge werkdruk. Mede hierdoor is de manoeuvreerruimte van medewerkers beperkt. We zien dat de organisatie hier op een slimme en creatieve manier mee omgaat. Bijvoorbeeld door slim te schuiven binnen de bestaande formatie. Echter, de organisatie is hierdoor vaak bezig met brandjes blussen. Ook is er niet in alle gevallen tijd voor taken naast het reguliere werk. Denk hierbij aan het volgen van landelijke ontwikkelingen, het inbedden van de veranderprogramma's in de organisatie, tijdelijke projecten of de extra jus naast het reguliere werk voor bijv. burgerparticipatie. Kortom, het is roeien met de riemen die je hebt. In het licht van de huidige en toekomstige opgaven is dit een risico.

2. Organisatie van doeners, weinig strategische capaciteit

De ambtelijke organisatie van Losser is *hands on* en oplossingsgericht. Dit betekent dat medewerkers snel reageren op signalen uit de samenleving. Ook is het probleemoplossend vermogen van de organisatie hoog. Dit komt mede door de compacte organisatie met korte lijnen. Hierdoor weten medewerkers elkaar snel en makkelijk te vinden als het moet. Echter, de organisatie heeft op dit moment te weinig strategische capaciteit. Er zijn wel strategische denkers in huis. Deze zijn alleen vooral bezig met beleid en weinig met strategie. Dit zien we terug in de beperkte lange termijn focus op relevante trends en ontwikkelingen. Er zijn hierdoor een aantal strategische witte vlekken in de doorvertaling van (landelijke) ontwikkelingen/opgaven naar de organisatie.

Aanbevelingen

1. Ga slim om met de capaciteit van de organisatie

De capaciteit van de ambtelijke organisatie is dus in principe beperkt en dit heeft consequenties. Er zijn drie manieren om hiermee om te gaan. Investeer in de capaciteit van de ambtelijke organisatie. In onze bevindingen schetsen wij hiervoor een aantal mogelijkheden. Ook kan het zinvol zijn meer structurele samenwerking te zoeken met buurgemeenten in de regio op een aantal specifieke functies (zie ook aanbeveling 3). Mocht het realiseren van extra capaciteit of structurele samenwerking niet mogelijk zijn, kijk dan kritisch naar wat er van de organisatie gevraagd kan worden. Het risico bestaat namelijk dat met de huidige capaciteit de organisatie snel overvraagd wordt. Bijv. in de voorbereiding van stukken of notities voor de raad en/of het college. Voor de organisatie leidt dit al gauw tot passen en meten. In dit licht is het ook zinvol om kritisch te kijken naar grote, alomvattende programma's die veel vragen van de organisatie.

2. Vergroot het strategisch vermogen van organisatie

We zien binnen de ambtelijke organisatie dus een tekort aan strategische capaciteit. Er zijn hiervoor een aantal mogelijke oplossingen. Investeer in extra capaciteit op strategie. Dit kan door het aantrekken van een aantal strategen of strategische denkers in de organisatie vrij te stellen. Hiervoor is dan extra capaciteit nodig op andere functies. De vrijgestelde medewerkers kunnen zich toeleggen op het signaleren van (landelijke) ontwikkelingen en trends en deze vertalen naar (het dagelijkse werk van) de organisatie. Dit kan bijv. door aan te haken bij regionale en landelijke platforms. Als dit lastig blijkt kijk dan hoe de strategische capaciteit structureel georganiseerd kan worden in de regio.



Hoofdconclusies

3. Slim samenwerken geeft impuls, maar biedt geen structurele oplossing

De gemeente Losser kiest bewust voor zelfstandigheid. Dit heeft een aantal consequenties en de organisatie is zich hiervan bewust. De organisatie beseft zich namelijk dat het niet alles zelf kan doen en niet alle kennis en expertise in eigen huis kan organiseren. Denk hierbij aan functies als tijdelijke projectleiders en specialisten. Om dit op te vangen huurt de ambtelijke organisatie extern in en/of werken ze op veel terreinen slim samen met buurgemeenten in de regio. Dus slim leunen en lenen is het devies. Echter, deze oplossing heeft een aantal consequenties die aandacht verdienen. Het leunen op en lenen bij buurgemeenten is niet structureel georganiseerd. Dit zorgt voor afhankelijkheid van expertise buiten de eigen organisatie waar je niet structureel een beroep op kan doen en biedt dus geen continuïteit. Gelet op de bestuurlijke dynamiek in de omgeving, de terugtrekkende bewegingen bij partnergemeenten en de regionale trackrecord op samenwerking, maakt dit Losser kwetsbaar.

Aanbevelingen

3a. Zoek naar structurele samenwerking in regio

De huidige manier van samenwerken met buurgemeenten in de regio om gaten te vullen, biedt dus geen structurele oplossing. Het is belangrijk om naar de toekomst meer structurele vormen van samenwerking te zoeken met partnergemeenten. Een belangrijke voorwaarde is dat de samenwerkingsvorm meer zekerheid en continuïteit biedt voor de ambtelijke organisatie. Onze suggestie is om met partnergemeenten in de regio een gezamenlijke pool te organiseren. Deze pool bestaat uit specifieke functies of expertise waar regionaal een tekort aan is. Het is belangrijk dat samenwerkende gemeenten gezamenlijk formatieruimte/budget beschikbaar stellen voor het aannemen van medewerkers die voor en door iedereen worden ingezet. Zo blijft de opgedane kennis en ervaring beschikbaar voor de regio en samenwerkende gemeenten. Denk aan een pool met strategen of specialismen zoals bigdata analisten. Mocht dit in de regio niet van de grond komen, dan moeten individuele gemeenten investeren in extra capaciteit of extern inhuren/inlenen. Dit heeft gevolgen voor kosten en kan leiden tot verlies van continuïteit en te weinig opbouw van kennis.

3b. Wees pragmatisch in regionale samenwerking

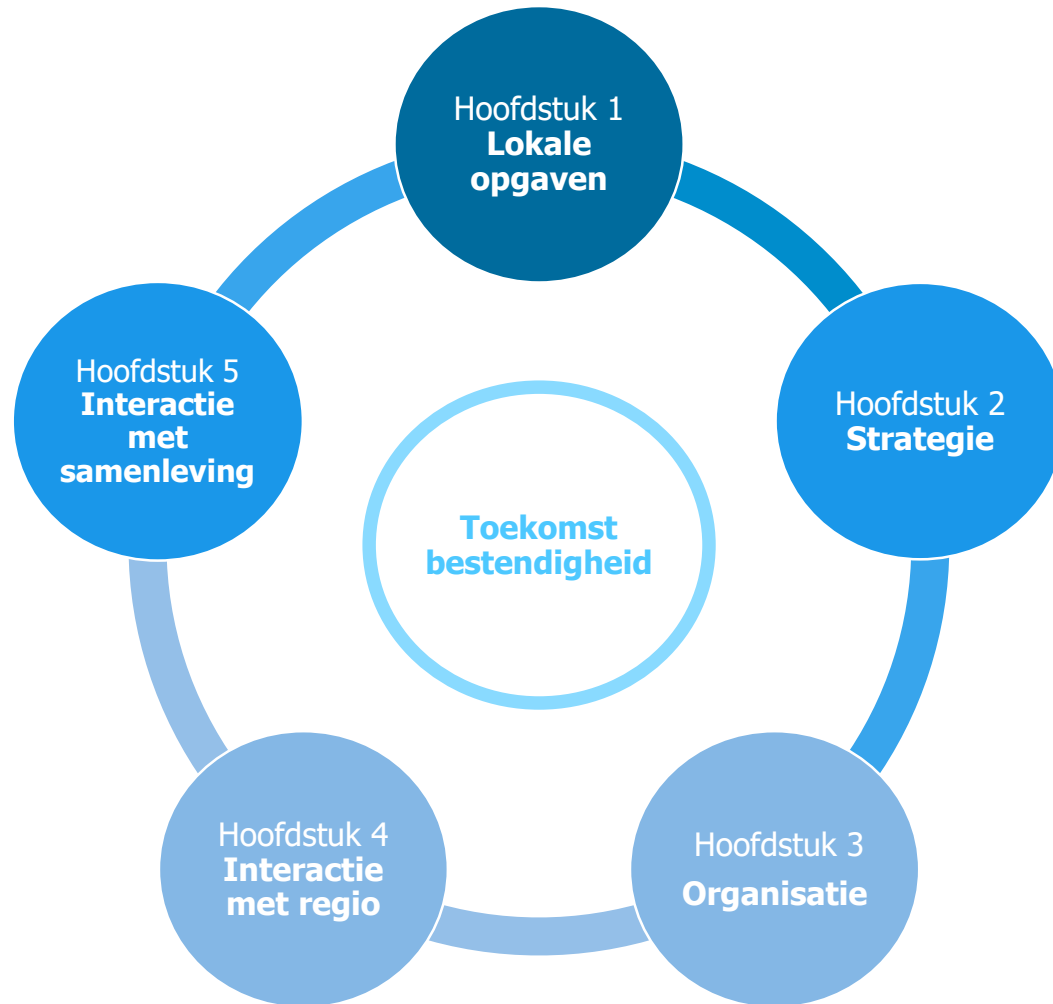
We zien dat de raad van Losser een natuurlijke voorkeur heeft voor samenwerking met andere plattelandsgemeenten in N-O Twente. Dit vanwege het vergelijkbare karakter van de gemeenten. Echter, de strategische capaciteit in de regio zit met name bij de grotere gemeenten zoals Enschede. Een aanvullende aanbeveling is om in de keuze voor samenwerkingspartners (bijv. voor strategische capaciteit) pragmatisch te zijn. Zeker als blijkt dat het lastig is om met kleinere buurgemeenten een strategische pool te organiseren.



Bevindingen



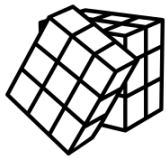
De opbouw van onze bevindingen



Onze bevindingen zijn opgebouwd uit vier onderdelen: 1) lokale opgaven, 2) strategie, 3) organisatie en 4) de interactie met de regio en 5) de interactie met de samenleving. Het vertrekpunt van het onderzoek zijn de opgaven van de gemeente Losser. In de vier hoofdstukken worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- ① ***Wat zijn de huidige en toekomstige opgaven? En in hoeverre zijn de opgaven in beeld?***
- ② ***Is er een heldere en doorleefde strategie om invulling te geven aan de opgaven? En hoe ziet de strategie eruit?***
- ③ ***Is de ambtelijke organisatie voldoende toegerust om invulling te geven aan de opgaven? En is er voldoende capaciteit in de organisatie?***
- ④ ***Is er voldoende capaciteit om het zelf te doen? In hoeverre heeft samenwerking in regio meerwaarde?***
- ⑤ ***In hoeverre heeft de interactie met samenleving meerwaarde?***





Er liggen stevige opgaven voor de gemeente Losser

Landelijke trends en ontwikkelingen

Evenals gemeenten elders in het land, kent ook Losser een aantal belangrijke opgaven en uitdagingen:

- Zorgen dat je **relevant blijft** voor de omgeving. Dus als organisatie nauwer aansluiten bij de behoeften van de samenleving. Niet door terug te treden, maar door in te spelen op wat leeft en snel te schakelen tussen verschillende rollen (zoals rechtmatige vs. faciliterende overheid).
- De **transformatie** van het **sociaal domein** betekent een opgave in het integraal werken tussen de domeinen Jeugd, Wmo en de participatiewet en betekent een cultuurverandering: werken volgens de bedoeling.
- Door de **Omgevingswet** is er straks meer beleidsvrije ruimte met één omgevingsvisie vanuit de verschillende domeinen en met ketenpartners. Dit betekent een verdere impuls aan het integraal werken en een cultuur van "ja mits" i.p.v. "nee tenzij". Ook moet Losser net als andere gemeenten gaan werken vanuit de één loket gedachte.

Lokale opgaven in Losser

Voor een aanzienlijk deel zijn de opgaven van Losser vergelijkbaar met die van veel gemeenten in Nederland. De stapeling van opgaven is echter voor een kleine gemeente als Losser een grotere uitdaging. Dit mede gelet op de huidige capaciteit van de organisatie (zie p. 11). Daarnaast zien we ook een aantal lokale opgaven die specifiek gelden voor Losser:

- **Financiële opgave:** de financiën zijn inmiddels op orde, maar dit heeft veel tijd en energie gekost met een weerslag op de organisatie.
- **Lopende veranderopgave:** met de programma's Losser Flexibel en Verbonden en Expeditie Losser werkt de gemeente aan haar toekomst.
- **Opgave van zelfstandigheid:** de keuze om als kleine gemeente zelfstandig te willen blijven is *an sich* al een opgave.

Gevoel voor wat leeft, landelijke ontwikkelingen minder in beeld

Voelsprietten voor wat leeft in de gemeenschap...

De ambtelijke organisatie is in de afgelopen jaren steeds dichterbij de samenleving toe gegroeid. Bovendien is het historisch besef en de (lokale) kennis van de gemeente goed op peil. De medewerkers hebben een goed gevoel bij wat leeft in de omgeving. Dit betekent dat signalen en/of problemen snel worden opgepakt. Ambtenaren kennen inwoners en weten wat ze willen. Dit zie je bijvoorbeeld terug in de tevredenheid over de dienstverlening binnen het sociaal domein (weinig klachten vanuit inwoners).

...maar landelijke ontwikkelingen minder in beeld

Op hoofdlijnen weet de organisatie welke opgaven er op Losser afkomen. Veranderingen als de transformatie van het sociaal domein en de komst van de Omgevingswet zijn bekend. Maar in het volgen en oppakken van de landelijke ontwikkelingen is de organisatie in sommige gevallen reactief. Regionale overleggen en bijeenkomsten bieden de gelegenheid voor medewerkers om nieuwe ontwikkelingen op te pikken, maar de tijd en capaciteit hiervoor is niet altijd aanwezig. Daardoor mist Losser de voelsprietten om strategisch in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en trends. Een uitzondering is financiën. De organisatie is op dit gebied goed geïnformeerd over de ontwikkelingen (bijv. in de BBV). De samenwerking met Enschede – waar meer ruimte en capaciteit is – maakt dit mogelijk.

...en opgaven moeten nog landen in de organisatie

Het in beeld hebben van de opgaven is stap één. Stap twee is om ook de vertaalslag te maken naar de eigen organisatie. De afdelingen kunnen niet alle ontwikkelingen volgen en hebben moeite om de vertaalslag te maken naar het dagelijkse werk. We zien ook dat het voor MT-leden vaak lastig blijkt om de organisatie mee te krijgen in de elkaar steeds sneller opvolgende ontwikkelingen.





Losser zet in op een flexibele organisatie in nabijheid van samenleving en regio...

Keuze voor zelfstandigheid, maar kan niet alles zelf doen...

De gemeente Losser heeft bewust gekozen om een zelfstandige gemeente te blijven en niet te herindelen. Dit vanwege de nabijheid bij de samenleving en het behoud van regie op belangrijke taken. Tegelijk is er het besef dat je als kleine, zelfstandige gemeente niet alles zelf kunt doen en niet alles in eigen huis kunt organiseren.

...en zet daarom in op flexibiliteit en samenwerking

Dit besef zie je terug in de strategische keuzes van Losser en in het bijzonder de ambtelijke organisatie:

- **Inzet op slimme samenwerking in de regio.** De bedrijfsvoering van Losser is vanuit het oogpunt van de 3K's ondergebracht bij de gemeente Enschede. Daarnaast maakt de organisatie voor het uitvoeren van belangrijke taken binnen het sociaal en fysiek domein (o.a. beleidsvorming en VTH) gebruik van de kennis en kunde van gemeenten in de regio.
- **Strategie van flexibiliteit.** De gemeente kiest voor een wendbare organisatie met breed inzetbare medewerkers en externe inhuur op uitvoerende taken (o.a. VTH) en tijdelijke projecten (Omgevingswet).
- **Focus op interactie met de samenleving.** In de nabijheid van de samenleving kan de organisatie haar waarde en relevantie tonen. De ambtelijke organisatie zet daarom in op burgerparticipatie, zowel binnen het fysieke als het sociale domein.
- **Investerings in bricks, bytes en behaviour.** De gemeente investeert in nieuwe huisvesting (bricks), nieuwe (digitale) werkvormen (bytes) en de gewenste cultuurverandering (behaviour). Zo wil de gemeente zich voorbereiden op de toekomst.

...met een heldere vertaling in programma's ("roadmap")

Programma's sluiten aan bij opgaven...

De strategie van Losser is vertaald in het programma Losser Flexibel en Verbonden met Expeditie Losser als deelproject. Er wordt geïnvesteerd in zowel de fysieke (Kulturhus) en digitale omgeving als de mentale omgeving (organisatiecultuur). Voor het laatste vindt concrete vertaling naar de werkvloer plaats in coaching, individuele gesprekken, sessies (ook met de raad) voor bewustwording van nieuwe rollen, functies en werkwijzen. Daarbij is aandacht voor tempoverschillen (vanwege type werk of type mens), maar dit zorgt ook voor vertraging.

...maar scherp prioriteren is noodzakelijk...

Tegelijk leggen de programma's een druk op de capaciteit en slagkracht van de organisatie. Medewerkers hebben weinig tijd naast het reguliere werk. Daarom is scherp temporiseren/prioriteren van programma's op dit moment noodzakelijk.

...de basis moet vaak eerst nog op orde...

In de programma's is niet altijd voldoende rekening gehouden met het feit dat bij veel afdelingen eerst de basis nog op orde moest. We zien dat op veel plekken in de organisatie men daarom nu (2 jaar na de start van Expeditie Losser) pas toekomt aan de beoogde veranderingen.

...en er zijn strategische witte vlekken

Tot voorkort was er geen volksgezondheidsbeleid dat geïntegreerd is met andere taakvelden. Hierdoor mist de organisatie kansen om bijvoorbeeld in het sociaal domein preventie vorm te geven vanuit het oogpunt van volksgezondheid. Ook mist de organisatie een duidelijke overkoepelende visie op wat de keuze voor zelfstandigheid betekent voor de ambtelijke organisatie. Tot slot is er geen duidelijke strategie voor het vormgeven van regionale samenwerking.



We zien wisselend succes op voortgang programma's...

Er is voortgang met de bricks en bytes...

Ondanks uitstel en initiële weerstand werken de ambtenaren van Losser straks in het nieuwe Kulturhus. Het multifunctionele Kulturhus voldoet aan de eisen van de tijd met een dynamische werkomgeving, niet alleen voor eigen medewerkers maar ook voor (maatschappelijke) partners. Daarnaast is de digitale werkomgeving geprofessionaliseerd en kunnen ambtenaren straks plaats- en tijdonafhankelijk (bijv. met iPad naar keukentafelgesprekken). Bij sommige medewerkers was er weerstand door het verlies van de eigen werkplek, maar er is vertrouwen dat iedereen zich straks aan de nieuwe situatie heeft aangepast. *Overall* zien we dus voortgang op de *bricks* en *bytes*.

...maar een wisselend succes op "behaviour"

De gedragskant van het programma Flexibel en Verbonden blijkt in de praktijk weerbarstiger. We zien enerzijds stapsgewijze verbeteringen en een groeiend bewustzijn onder medewerkers welke veranderingen nodig zijn. Anderzijds laat de cultuurverandering zich moeilijk sturen.

- We zien een groeiend bewustzijn onder medewerkers van lean werken (denken vanuit processen), de betekenis van ketensamenwerking en het werken vanuit de bedoeling. Ook zien we een professionaliseringsslag: de kernwaarden van de organisatie (*vertrouwen, verantwoordelijkheid, flexibel en verbonden*) worden steeds meer doorleefd.
- Tegelijk ligt er nog een opgave in het veranderen van de cultuur (lange adem nodig). Een voorbeeld hiervan is integraal werken. Er is nog geen duidelijke visie en in de praktijk blijkt het domeinoverstijgend denken en het werken met losse budgetten nog lastig. Daarnaast ligt er nog een opgave in het creëren van een lerende cultuur: zelforganisatie, eigen verantwoordelijkheid nemen en het principe fouten maken mag.
- Hierdoor zien wij twijfel binnen de organisatie over het effect van grote, alomvattende programma's. Het vraagt veel van de capaciteit van de organisatie en de cultuur(verandering) is moeilijk om grip op te krijgen.

...maar Losser komt ook van ver!

Na financiële problemen in verleden, is nu boel op orde...

Naast de weerbarstigheid van grote, alomvattende programma's, hangt het tempo van de organisatieveranderingen nauw samen met de financiële problemen in het verleden (o.a. door de LAGA). Deze problemen werden versterkt door de aanwezigheid van een minder krachtig college. In de afgelopen 8 jaar is solide financieel beleid gevoerd en strak gestuurd op financiën. Hierdoor is de begroting nu op orde. Dit zien we onder andere terug in het opbouwen van het weerstandsvermogen en het ontstaan van investeringsruimte. De bedrijfsvoeringssamenwerking met Enschede sinds 2012 heeft hierin een cruciale rol gespeeld. De samenwerking heeft gezorgd voor een kostenbesparing (tenminste zes ton per jaar). Daarnaast is door een kwaliteitsimpuls op kritieke functies (bijv. op *Treasury*), de financiële kwetsbaarheid van de gemeente sterk verminderd.

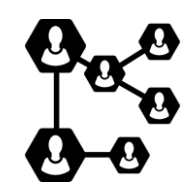
... maar nog achterstallig onderhoud

De strakke financiële sturing van de afgelopen jaren heeft niet geleid tot ongelukken of reorganisaties. Het gebrek aan financiële ruimte heeft op een aantal gebieden wel geleid tot achterstallig onderhoud. Daarvan zijn twee voorbeelden te noemen:

- Bij de afdeling Werk, Inkomen & Zorg is door het uitblijven van samenwerking met andere gemeenten en wisselingen in management onduidelijkheid ontstaan over taken en verantwoordelijkheden. De ontwikkeling van de teams en individuele medewerkers is daardoor gestagneerd. De basis wordt sinds 2014/2015 op orde gebracht.
- Op het terrein van Toezicht en Handhaving zijn er momenteel geen toezichthouders op niet-WABO taken zoals handhaving van parkeren en de drank- en horecawet. Incidenteel worden handhavers ingehuurd.

We zien dat op veel terreinen de manoeuvreerruimte beperkt is (het houdt niet over). Hier zijn door de raad en het collegebepaalde keuzes gemaakt om op specifieke gebieden niet te investeren.





H3

Organisatie

Qua capaciteit is het roeien met de riemen die je hebt

Opgave zit niet in budget, maar in capaciteit...

We constateren dat de ambtelijke organisatie op een aantal terreinen te weinig capaciteit heeft. Een aantal functies zijn niet ingevuld, specifieke kennis en expertise ontbreekt en de strategische capaciteit is niet belegd.

...en dit heeft een weerslag op de organisatie

Medewerkers hebben weinig manoeuvreerruimte naast het reguliere werk en dat heeft gevolgen. Bij plotseling opkomende bestuursopdrachten of vragen vanuit de raad blijven andere zaken liggen. De ruimte ontbreekt om landelijke ontwikkelingen te volgen. Ook ontbreekt de "jus" voor zaken als burgerparticipatie, aanvullende taken, tijdelijke projecten of verdieping. Er is dus weinig ruimte om iets anders naast je reguliere werk te doen.

De organisatie gaat hier creatief mee om...

Men is bedreven in het slim schuiven binnen de bestaande formatie om problemen op te lossen, bijv. bij (nieuwe) opgaven of tijdelijke projecten. Maar dit heeft tot gevolg dat ander werk blijft liggen (ene gat met het andere vullen). We zien binnen de organisatie twee manieren om hiermee om te gaan:

- **Slim inhuren:** voor grote projecten (Omgevingswet) wordt extern een projectleider ingehuurd (die kennis overdraagt) óf ingehuurd in reguliere functie, waarbij medewerker doorschuift naar projectleidersrol.
- **Slim lenen:** incidentele inleen vanuit buurgemeenten, zoals asbest-specialisten en beleidsmedewerkers (bijv. Cultuur).

...maar is op deze manier kwetsbaar

Het schuiven binnen de bestaande formatie vergroot de kwetsbaarheid en tast de continuïteit van de organisatie aan in de taakuitvoering en beleidsontwikkeling. Het risico bestaat dat kennis niet behouden blijft voor de organisatie (bijv. na afronding project). De organisatie zet wel actief in op het borgen van externe kennis binnen de organisatie.

Organisatie van doeners, tekort aan strategisch vermogen

Ambtelijke organisatie is oplossingsgericht...

We zien de organisatie als oplossingsgericht en *hands-on*. Dit doet de organisatie door korte lijnen, snel schakelen en de keuze voor praktische oplossingen. Wel leidt dit vaak tot "brandjes blussen".

...maar strategisch vermogen is beperkt...

De andere kant van de medaille is een reactieve organisatie. Dus kijken wat nodig is en daarnaar handelen. Er is hierdoor minder tijd en aandacht om gezamenlijk na te denken over de toekomst (het lange termijn perspectief).

...door te weinig capaciteit...

Er zijn weldegelijk strategische denkers in de organisatie, maar de capaciteit (tijd) ontbreekt om hen te mobiliseren en structureel te organiseren. De afdeling Beleid, Strategie en Projecten is vooral bezig met beleidsontwikkeling en nauwelijks met strategische keuzes. We zien daarnaast dat door de werkdruk van beleidsmedewerkers al snel het gevoel overheerst dat zij overvraagd worden.

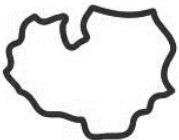
...en het tekort aan domeinoverstijgend denken

Veel opgaven vragen om domeinoverstijgend denken. Ondanks het centraal organiseren van beleid in één afdeling, komt het domeinoverstijgend denken (bijvoorbeeld tussen fysiek en sociaal) nog te weinig tot stand. Dit vraagt ook nog meer aandacht binnen het MT. Ook is de verbinding tussen beleid en uitvoering een aandachtspunt. In het sociaal domein zijn de beleidsmedewerkers daarom voor meer integraliteit nauwer verbonden met de uitvoerende afdeling.

Sterk college vangt het strategisch tekort deels op

Een sterk college zorgt daarnaast ook voor strategische capaciteit. De vraag is echter hoe dit in de toekomst gaat bij een nieuw college.





Slimme samenwerking geeft impuls...

Losser zet actief in op regionale samenwerking...

De inzet op regionale samenwerking is niet alleen het logische gevolg van de toenemende regionalisering. Het is voor Losser ook een bewuste keuze. Men is op specifieke functies te kwetsbaar en kan niet alle kennis en expertise in eigen huis organiseren. Ook zijn er de verplichte GR-en vanuit het Rijk. Losser participeert dan ook in een groot aantal samenwerkingsverbanden, waaronder:

- Regio Twente (toerisme en recreatie)
- ODT (vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieutaken)
- Veiligheidsregio (o.a. voor crisisbeheersing en -bestrijding)
- OZJT/Samen14 (sociaal domein)
- Samenwerking Enschede-Losser (bedrijfsvoering)

...en dit geeft een kwaliteitsimpuls

Samenwerking heeft op een groot aantal taken geleid tot een kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid:

- De samenwerking met Enschede heeft de kwaliteit en kwetsbaarheid verbeterd. Er is een grotere pool van medewerkers. Hierdoor zijn er minder problemen bij uitval en is er meer ruimte voor reflectie, van elkaar leren en opleiding. Dit zie je terug in onder meer de kwaliteit van stukken en krachtiger advies op financiën en (bestuurs)communicatie. Ook heeft samenwerking geleid tot structurele kostenbesparing.
- De samenwerking binnen Samen14 heeft de beleidsontwikkeling binnen het sociaal domein een kwaliteitsimpuls gegeven.

Daarnaast zien we dat de organisatie naast het eerder genoemde slim huren en slim lenen actief inzet op slim leunen. We zien dat de organisatie op veel gebieden (o.a. volksgezondheid, welzijn, duurzaamheid, sociaal domein, VTH, cultuur en recreatie/toerisme) leunt op kennis en expertise uit de regio. In de kern geeft dit een kwaliteitsimpuls aan het lokale beleid van de gemeente Losser.

...maar biedt geen structurele oplossing

Slim leunen en lenen is geen structurele oplossing

Het slim leunen op en lenen bij de burens is niet structureel georganiseerd en heeft een vrijblijvend karakter (Noaberschap). Deze werkwijze biedt geen continuïteit en zekerheid voor de organisatie. Ook ontbreekt vaak de slagkracht in (beoogde) samenwerking met buurgemeenten. Het bundelen van krachten rondom de Omgevingswet kwam bijvoorbeeld traag op gang. Ook zien we dat pogingen om structureel samenwerken te realiseren niet altijd werken. Hier zit een dilemma voor Losser. Adhoc samenwerking blijkt in de praktijk makkelijker, maar maakt kwetsbaar. Dit terwijl structurele samenwerking in veel gevallen moeizaam van de grond komt.

...en is kwetsbaar

Het gebrek aan structurele samenwerking maakt Losser kwetsbaar in termen van continuïteit en afhankelijkheid van kennis buiten de eigen organisatie. Ook om andere redenen maakt het slim leunen op de burens de organisatie kwetsbaar:

- **De bestuurlijke dynamiek.** De bestuurlijke dynamiek in de regio heeft effect op de mogelijkheden voor samenwerking en leidt niet altijd tot de meest pragmatische keuzes. Er zijn bijvoorbeeld veel argumenten voor samenwerking met grote gemeenten in de regio. Echter, de raad heeft een sterke voorkeur voor samenwerking met omliggende plattelandsgemeenten in N-O Twente. Dit is mede ingegeven door een natuurlijke voorkeur voor samenwerking met vergelijkbare gemeenten.
- **Terugtrekkende bewegingen.** Medewerkers zien bij een aantal (grotere) gemeenten (bijv. Enschede, Hengelo en Almelo) een terugtrekkende beweging. Deze gemeenten zijn dé trekkers in de regio (o.a. in sociaal domein), maar besparen ook op het ambtelijk apparaat. Dat heeft een impact op de kwetsbaarheid van Losser.
- **Trackrecord van samenwerking in de regio.** Niet alle samenwerking in de regio komt van de grond of is succesvol. Bijvoorbeeld de samenwerking binnen het taakveld W&I.





Losser timmert aan de weg met participatie...

Losser zet in op participatie...

In het coalitieakkoord *Naar een nieuwe samenwerking* ligt de nadruk op de veranderende rol van de gemeente ten opzichte van de samenleving. Eén van de drie centrale opgaven is "Samen met de inwoners". De gemeente wil enerzijds inwoners meer betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van gemeentelijke taken (burgerparticipatie) en anderzijds de kracht die in de samenleving zelf aanwezig is meer benutten (overheidsparticipatie).

...en dat vraagt om een cultuurverandering

De ambtelijke organisatie is zich ervan bewust dat dit vraagt om een cultuurverandering met een andere houding en gedrag van medewerkers. Met Expeditie Losser werken medewerkers actief aan deze verandering en hun persoonlijke ontwikkeling. Ook de raad en het college worden hierin meegenomen. We zien binnen de organisatie een groeiend bewustzijn t.a.v. omgevings sensitiviteit en een faciliterende houding bij initiatieven vanuit de samenleving. Dit vraagt ook dat het college en de raad ruimte geven om te experimenteren (en niet direct afrekenen op fouten).

Maar de praktijk blijkt weerbarstig

- Inzet op participatie vraagt om tijd, energie en capaciteit van de organisatie. Echter, door het tekort hieraan lukt het niet altijd om inwoners vaak en uitgebreid te betrekken. Wel ontdekken medewerkers dat participatie energie geeft en men wil hier graag mee aan de slag.
- Zowel het bestuur als de organisatie heeft de opdracht zich flexibel op te stellen richting de samenleving. We zien dat in Losser – als laagdrempelige gemeente – inwoners makkelijk de weg naar bestuurders vinden en hier hun gelijk kunnen halen. Dit leidt soms tot verwarring in de organisatie (wat zijn nu de kaders en spelregels?).
- De raad heeft de neiging om soms politiek te bedrijven in participatieprocessen of te snel te reageren op sentimenten vanuit de samenleving. De raad is zoekende naar zijn rol en heeft hierin begeleiding nodig.

...terwijl er *lessons learned* zijn voor de toekomst

In dit onderzoek hebben wij specifiek gekeken naar de herinrichting van de Gronausestraat en de beoogde aanleg van het zonnepark Overdinkel (beide cases lopen nog steeds). Op basis van de werksessies rondom deze casuïstiek schetsen wij 10 *lessons learned* voor de interactie tussen gemeente en samenleving in Losser.

De lessen vanuit de casus Herinrichting Gronausestraat:

1. **Maak Gronausestraat tot gemeengoed.** De herinrichting van de Gronausestraat was een *pilot* van beginspraak. *Overall* zijn betrokkenen erg tevreden over dit traject. Het kan dus als voorbeeld dienen voor toekomstige participatietrajecten.
2. **Wees benaderbaar en professioneel.** In dit proces hebben betrokkenen ambtenaren van de gemeente ervaren als zichtbaar, betrokken en benaderbaar. Dit heeft enorm bijgedragen aan het succes van het traject. Aandachtspunt is wel de communicatie richting de uitvoering: communiceer ook "als je het nog niet weet".
3. **Geef concrete informatie.** De eerste inloopavond van de gemeente was teveel 'carte blanche'. Wees duidelijk over wat verwacht wordt van inwoners en maak onderwerpen behapbaar, zodat inwoners concreet kunnen reageren.
4. **Maak bijeenkomsten toegankelijk.** Bijeenkomsten in het dorps huis (op locatie) hebben de voorkeur boven het gemeentehuis. Investeer in het persoonlijk uitnodigen van inwoners en verbeter het gebruik van online tools (Civocracy).
5. **Vertrouw op de denkkraft van inwoners.** Deze casus leert dat de denkkraft van inwoners heeft geleid tot een werkbaar scenario voor de herinrichting (dit was de uiteindelijk keuze).





...terwijl er *lessons learned* zijn voor de toekomst

De lessen vanuit de casus Aanleg Zonnepark Overdinkel:

1. **Wees vanaf begin transparant over positie.** Het college stond positief tegenover de aanleg en voerde daarover gesprekken. Inwoners kwamen daar pas later achter. Dit zorgt voor wantrouwen.
2. **Stimuleer de verbinding met de samenleving.** De gemeente heeft de projectontwikkelaar gestimuleerd om in gesprek te gaan met omwonenden en dorpsraad. Die rol heeft de gemeente goed vervuld.
3. **Experimenteer met ruimte in procedures.** Zoek naar de ruimte om in vergunningsprocedures met grote impact de samenleving meer te betrekken of te informeren over hun mogelijkheden.
4. **Ga zorgvuldig om met rol dorpsraad.** De dorpsraad fungeert als *mediator* tussen gemeente, projectontwikkelaar en inwoners. De dorpsraad is echter geen vertegenwoordiging van de inwoners en moet niet in deze positie worden gebracht. Het risico bestaat dat de dorpsraad wordt uitgespeeld”.
5. **Formuleer beleid.** Losser heeft geen beleid op duurzaamheid en energie. Uiteindelijk maakt dit de discussie (bijv. in raad) over de beoogde aanleg lastiger. Dit is de consequentie van de capaciteit van de organisatie. “Blinde vlekken” in beleid moeten worden opgepakt.



Bijlage





Lijst met deelnemers aan het onderzoek

Geïnterviewden

- J.P. Gebben (burgemeester)
- J.F. Hassink (wethouder)
- J.M. van Rees (wethouder)
- M. Wildschut (wethouder)
- J. van Dam (gemeentesecretaris)
- D. Ramerman (afdelingshoofd Openbare Werken)
- S.J.G.B. Hagen-Kroeze (afdelingshoofd Werk, Inkomen & Zorg)
- A.A. de Jong (afdelingshoofd Beleid, Strategie en Projecten)
- I. Kamp-Kolner (afdelingshoofd VTH)
- R. Middelhuis (medewerker afd. Openbare werken)
- B. Nijholt (juridisch adviseur)
- A. Nijland (medewerker afd. Beleid, Strategie en Projecten)
- H. ten Voorde (regiefunctionaris)

Deelnemers aan werksessies

- 5 participanten in participatieproces Herinrichting Gronausestraat
- 4 leden van de dorpsraad Overdinkel

Lijst met gebruikte documenten en afkortingen

Documenten

- Agenda van Twente 'Agenda voor een krachtige economie'
- Collegeprogramma 'Naar een nieuwe samenwerking'
- Dienstverleningsovereenkomst samenwerking Losser-Enschede
- Digitale roadmap Losser 2017 en 2018
- Formatiegegevens ambtelijke organisatie gemeente Losser
- Jaarstukken 2015
- Jaarstukken 2016
- Kadernota 2018-2021
- Losser Flexibel en Verbonden (programmabeschrijving)
- Mid-Term Review samenwerking bedrijfsvoering en dienstverlening Losser-Enschede
- Organogram gemeente Losser
- Programmabegroting 2017-2020
- Sturingsoverzicht MT 2017
- Toekomstvisie Losser 2025

Afkortingen

- IBO: Intergemeentelijke Bedrijfsvoering Organisatie (Enschede, Almelo, Losser en Borne)
- MT: Managementteam
- ODT: Omgevingsdienst Twente
- OZJT: Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp in Twente
- VTH: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
- 3K's: Kosten, Kwaliteit, Kwetsbaarheid





Technisch wederhoor en verwerking rapport

In de onderstaande tabel is de ambtelijke reactie op het conceptrapport en de verwerking door de rekenkamercommissie in het eindrapport weergegeven:

Pag.	Tekst	Ambtelijke reactie	Verwerking in eindrapport
3	"rekenkamer"	Rekenkamer moet zijn: rekenkamercommissie	Tekst is als zodanig aangepast.
6	"...en berust in veel gevallen op toeval."	Verzoek: weglaten en punt zetten achter "georganiseerd". Toelichting: Dit is ons inziens niet correct. Dit wekt de suggestie dat we per ongeluk wat samen doen, dat is niet het geval. In alle gevallen waarin samenwerking niet is geformaliseerd in een vastgestelde afspraak, is wel degelijk sprake van het bewust opzoeken en vormgeven van zaken samen doen. Het initiatief daartoe ligt zowel bij Losser als ook bij andere gemeenten.	Tekst is als zodanig aangepast.
9	"We zien hier wel tempoverschillen tussen afdelingen (bijv. fysiek vs. sociaal domein)."	Daarin wordt de suggestie gewekt dat er tempoverschillen zijn tussen afdelingen (bijv. fysiek vs. sociaal domein). Dat er tempoverschillen zijn is juist, alleen staan daarin niet fysiek en sociaal tegenover elkaar. Verzoek: het gedeelte tussen haken weglaten.	Tekst is als zodanig aangepast.
10	"Daarnaast leunt de organisatie voor het uitvoeren van belangrijke taken binnen het sociaal en fysiek domein (o.a. beleidsvorming en VTH) op de kennis en kunde van gemeenten in de regio."	Daarin staat dat de organisatie "leunt op" kennis en ervaring van gemeenten in de regio. Dit is te lijdzaam geformuleerd: er is sprake van "gebruik maken van" . Verzoek: aanpassen.	Tekst is als zodanig aangepast.
10	"We zien dat op veel plekken in de organisatie men daarom nu (2 jaar na de start) pas toekomt aan de beoogde veranderingen."	Hier staat "(2 jaar na de start)". Onduidelijk is wat hier wordt bedoeld, welk startmoment en van wat? Verzoek: verhelderen.	Het gaat om het startmoment van het deelproject Expeditie Losser binnen Losser Flexibel en Verbonden. De tekst is als zodanig aangepast.





Technisch wederhoor en verwerking rapport

Pag.	Tekst	Ambtelijke reactie	Verwerking in eindrapport
10	"...een aantal nieuwe taken zoals volksgezondheid, integraal werken, duurzaamheid en energie. Hierdoor mist de organisatie kansen om bijvoorbeeld slimmer te werken in het sociaal domein en preventie vorm te geven vanuit het oogpunt van volksgezondheid."	Volksgezondheid is geen nieuwe taak en "integraal werken" is geen taak maar een wijze van werken. Wat de gemeente niet heeft, maar waar de raad in november middelen voor beschikbaar heeft gesteld, is het opstellen van specifiek volksgezondheidsbeleid dat integreert met andere taakvelden. Voor het overige wordt binnen het kader van de 3D's hard gewerkt aan integraal werken. Verzoek: in deze zin nog eens naar deze paragraaf kijken.	Deze tekst is genuanceerd op basis van de opmerking.
11	"De samenwerking heeft gezorgd voor een kostenbesparing (tenminste enkele tonnen per jaar)."	Onjuist moet zijn: (tenminste zes ton per jaar).	Tekst is als zodanig aangepast
11	"Bij de afdeling Werk & Inkomen is door een gebrek aan investeringen en het uitblijven van samenwerking met andere gemeenten verwildering ontstaan (o.a. onduidelijkheid over de taakopvatting). De basis wordt nu op orde gebracht."	Tekst geeft niet geheel de situatie weer. Verzoek om te vervangen door: "Bij de afdeling WIZ is gedurende vier jaren getracht tot een samenwerking met een andere gemeente te komen. Dit in combinatie met wisselingen in het management hebben tot achterstallig onderhoud geleid. De ontwikkeling van de teams en individuele medewerkers is daardoor gestagneerd. Op taken en verantwoordelijkheden ontstond hierdoor onder meer onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. De basis wordt sinds 2014 / 2015 op orde gebracht."	Tekst is als zodanig aangepast met gebruik van de strekking van de voorgestelde tekst in de ambtelijke reactie.
11	"Incidenteel worden handhavers uit Oldenzaal ingehuurd."	Laatste zin is onjuist. Verzoek: weglaten.	Tekst is als zodanig aangepast.
12	Toch leidt de huidige werkwijze tot het wegvloeien van kennis en expertise uit de organisatie."	Laatste zin is voor ons onduidelijk / niet herkenbaar. Graag nadere toelichting hoe er volgens de onderzoekers sprake is van weglekken van kennis en expertise.	Het gaat hier om dat bij externe inhuur, kennis niet behouden blijft voor de organisatie (bijv. na afronding van project). Dit is als zodanig aangepast.
12	"In het sociaal domein zijn de beleidsmedewerkers daarom teruggehaald om de verbinding met de casuïstiek te houden en van de uitvoering te leren in beleidsontwikkeling."	Hier wordt gesproken over het "teruggehaald" zijn van beleidsmedewerkers. Dit is onjuist, moet zijn: Beleidsmedewerkers zijn voor meer integraliteit nauwer verbonden met de uitvoerende afdeling.	Tekst is als zodanig aangepast.





Technisch wederhoor en verwerking rapport

Pag.	Tekst	Ambtelijke reactie	Verwerking in eindrapport
12	"Het tekort aan strategisch vermogen wordt deels opgevangen door een sterk college."	Hier lijkt de suggestie gewekt te worden dat het college zelf zorgt voor het strategisch vermogen. Dat is onjuist. Wat hooguit geconstateerd kan worden is dat er een stevig college zit. Verzoek: aanpassen.	Tekst is als zodanig aangepast.
13	-	Op deze pagina komt het lijdzame begrip "leunen" weer om te hoek. Praktijk is dat er sprake is van het meer actieve "gebruik maken van". Graag vervangen.	Geen. We kiezen voor de term 'slim leunen', omdat we zien dat slim gebruik wordt gemaakt van andere gemeenten, maar leunen ook kwetsbaar maakt.
13	-	Ten tweede wordt hier het Twentebedrijf (en ook IBO) opgevoerd als bewijs van moeizame en niet van de grond gekomen samenwerking. Hier twee opmerkingen bij: <ul style="list-style-type: none"> • Twentebedrijf en IBO zijn beide samenwerkingsinitiatieven op het terrein van bedrijfsvoering (en niet voor projectcapaciteit en andere expertise!) die voor Losser niet direct nodig zijn omdat daarvoor al een prima functionerende samenwerking met Enschede bestaat. Dat Losser daaraan mee zou doen was meer in belang van het collectief van gemeenten, de logica omdat onze samenwerkingspartner daarin ook ging participeren en hooguit nog een geringe winst op de 3 K's voor Losser zelf werd verwacht • In het rapport wordt met regelmaat de zorg uitgesproken over het niet structureel (georganiseerd) zijn van samenwerking. Juist daar waar op een aantal plekken geprobeerd is om zaken meer structureel en formeel te organiseren is dit moeizaam gebleken terwijl de meer informele samenwerking vanuit de inhoud overwegend prima verloopt. Wellicht dat dit toch nog tot enige aanpassing van teksten zou moeten leiden. 	Op pg. 13 (rechtse kolom, eerste alinea) een deel van de tekst herschreven in lijn met de opmerking.
13	"ODT (vergunningverlening, toezicht en handhaving)"	Bij de ODT betreft het samenwerking VTH voor alleen de milieutaken. Verzoek: milieutaken toevoegen aan het einde tussen de haken.	Tekst is als zodanig aangepast.
13	"We zien bij een aantal (grotere) gemeenten (bijv. Enschede, Hengelo en Almelo) een terugtrekkende beweging."	Hier staat dat de onderzoekers ("we") een terugtrekkende beweging van een aantal (grotere) gemeenten zien. Hoe hebben de onderzoekers dat "gezien"? Verzoek: weglaten of goede toelichting.	Tekst is aangepast. Het gaat om de observatie van medewerkers dat grote gemeenten besparingen doen op het ambtelijk apparaat en dit leidt tot het terugtrekken.
17	-	Bij de wethouders geen programma's vermelden. Klopt namelijk niet één op één. De heer A. Nijland is medewerker afd. BSP. Svp wijzigen.	Tekst is als zodanig aangepast.

