

AAN Dagelijks Bestuur
VAN G. Tamminga

DATUM 28 november 2017
AFDELING
ONDERWERP Vervolg op advies commissie Robben – resultaten ambtelijke en bestuurlijke werksessie

Memo

Inleiding

In april 2015 is het rapport 'Samenwerken doen we zelf' uitgebracht door de commissie Robben waarin op drie niveaus (samenwerkende gemeenteraden, samenwerkende portefeuillehouders en samenwerkende ambtelijke organisaties) inrichtingsvoorstellen zijn uitgebracht met als doelen:

- 1) versterken van de Twentse samenwerking
- 2) verminderen bestuurlijke drukte

De Regio Twente heeft op het thema bestuurlijke drukte in het najaar 2017 een compacte analyse uitgevoerd in het licht van de werking van de huidige besturingsstructuur. Bij de uitvoering van de compacte analyse zijn de principes van Lean als vertrekpunt genomen.

In het vervolg van dit document gaan we in op de aanleiding tot de analyse, de aanpak en de uitkomsten van de werksessies in termen van verbeterrichtingen en geadviseerde vervolgstappen.

Aanleiding

De aanleiding voor de uitvoering van deze compacte analyse is een opdracht van het dagelijks bestuur naar aanleiding van signalen uit de ambtelijke én bestuurlijke organisatie over de soms forse bestuurlijke inspanning op documenten/ producten die door de huidige besturingsstructuur 'stromen'.

Deze inspanning staat niet altijd in relatie tot de bestuurlijke effectiviteit. Wij spreken derhalve in het vervolg van dit document dan ook over 'bestuurlijke inspanning' en 'bestuurlijke effectiviteit' in plaats van 'bestuurlijke drukte'¹.

Bestuurlijke inspanning hebben wij in dit kader vertaald naar alle inspanningen die nodig zijn in de besturingsstructuur in relatie tot een bepaald document/ product. Denk hierbij aan bijvoorbeeld aan de bestuurlijke overleggen en bijbehorende (ambtelijke) voorbereiding. Bij het bestuurlijk effect gaat het o.a. om een waardetoevoegende aanvulling/ versterking van het document/ product of het nemen van een besluit.

Er zijn op hoofdlijnen vier categorieën documenten/ producten te onderscheiden waarbij sprake is van verschillende routes door de besturingsstructuur:

¹ Deze terminologie is afkomstig uit het boek 'Wet op de bestuurlijke drukte' (A.C.J. de Leeuw)

Categorie	Documenten/ producten i.r.t:	Toelichting	Route (samengevat)
1	Samenwerkingsagenda	P&C-cyclus: kaderstellende nota's, begroting, jaarrekening, bestuursrapportage, nieuw beleid	Van portefeuillehoudersberaad en eventueel bestuurscommissies naar dagelijks bestuur en algemeen bestuur
2	Overgedragen gemeentelijke bevoegdheden en reguliere organisatie-zaken	Inhoudelijke nota's	Via bestuurscommissie naar dagelijks bestuur (soms met vooraf inbreng door portefeuillehoudersoverleg)
3	Coalition of the willing	Vrijwillig, maar niet vrijblijvende samenwerking op verzoek gefaciliteerd door de regio Twente (onderdeel van de reguliere P&C-cyclus)	Via portefeuillehoudersoverleg naar dagelijks bestuur en naar algemeen bestuur
4	Formele advieslijnen	Invulling van de formele adviesbevoegdheid vanuit de GR	Via portefeuillehoudersoverleg naar dagelijks bestuur en van portefeuillehoudersberaad naar algemeen bestuur

Aanpak

Er is gekozen voor een aanpak waarin een diagnose is gesteld m.b.t bestuurlijke drukte en ingrediënten voor een plan de campagne zijn geformuleerd.

Er zijn twee werksessies (ambtelijk en bestuurlijk) geweest waarbij de bestuurlijke inspanning in relatie tot de bestuurlijke effectiviteit van de totstandkoming en besluitvorming aan de hand van twee documenten/ producten uit bovengenoemde vier categorieën zijn voorbereid en nader zijn onderzocht.

Dit zijn:

- Opstellen en besluitvorming Agenda voor Twente
- Opstellen en besluitvorming Begroting

Deze twee processen zijn in de eerste (ambtelijke) sessie op hoofdlijnen uitgewerkt op zogenaamde brown papers (value stream mapping) waarbij voor elke processtap is beoordeeld in hoeverre er sprake is van waardetoevoegende activiteiten voor de 'klant' (inwoner/ burger) van het proces.

De 'Acht bronnen van verspilling' (zie onder) uit het gedachtengoed van Lean zijn hierbij als referentiekader gebruikt.



Met name de bronnen Overbewerking (er wordt meer gedaan dan nodig), Fouten (er gaan dingen niet goed en deze moeten worden hersteld) en Wachten (er is stilstand waardoor de output laat/ later wordt opgeleverd en soms ook herbewerking optreedt) hebben in de belangstelling gestaan.

Voor elke processtap is daarnaast een beoordeling gemaakt over de mate van Bestuurlijke Inspanning in relatie tot de Bestuurlijke Effectiviteit.

De procesanalyse en beoordeling van de Bestuurlijke Inspanning en Bestuurlijke Effectiviteit zijn vervolgens besproken in een bestuurlijke werksessie met een aantal burgemeesters. Daar is ook breed aan de orde gesteld wat het eerst gedaan zou moeten worden om de bestuurlijke drukte te verminderen met het meeste effect.

In deze werksessie is een gezamenlijke beeld tot stand gekomen over de bevindingen, conclusies en verbeterrichtingen en geadviseerde vervolgstappen. Dit wordt hieronder kort toegelicht.

Uitkomsten van de werksessies

Tijdens beide werksessies zijn de genoemde niet-waardetoevoegende activiteiten Overbewerking, Wachten en Fouten ook daadwerkelijk aangetroffen.

Met name Overbewerking en Wachten doen zich op diverse plekken voor in beide processen. Samengevat zijn in de compacte analyse drie conclusiegebieden geformuleerd. Deze hebben we vervolgens vertaald in verbeterrichtingen.

Conclusiegebied 1: Proces

- Er bestaat een diffuus gebied tussen inbreng/ besluitvorming via de 'route' Coalition of the Willing en de route 'Agenda voor Twente'.
- Het is niet altijd helder wat de toegevoegde waarde is van processtappen, waardoor overbewerking in de hand wordt gewerkt. Dat vertaalt zich in een hoge mate van bestuurlijke inspanning.
- De jaarlijkse begrotingscyclus is op dit moment 'beleidsarm'. Daarmee wordt de omvang van de P&C- cyclus als zwaar ervaren in relatie tot het effect

Conclusiegebied 2: Rollen en verantwoordelijkheden van bestuurlijke gremia

- Er is de geanalyseerde processen regelmatig sprake van ronzigheid tussen de betrokken bestuurlijke gremia en dit werkt bestuurlijke drukte in de hand.
- Diverse rollen (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden) in de begrotingscyclus zijn onduidelijk.

Conclusiegebied 3: Samenwerking en communicatie

- In de geanalyseerde processen blijkt het lastig om een constructieve dialoog te voeren over de ronzigheid.
- Uit de analyse blijkt ook dat we door de huidige manier van samenwerking en communicatie waarbij we elkaar onvoldoende onderling aanspreken onduidelijkheid op gebied van rollen en verantwoordelijkheden in stand houden.

Verbeterrichtingen

Het draait in de drie verbeterrichtingen met name om:

1. Focus aanbrengen en opschonen.
2. Helderheid scheppen en vasthouden;

Hieronder worden de verbeterrichtingen nader toegelicht.

A. Rollen en verantwoordelijkheden behorende bij de bestuurlijke gremia.

- Focus op de te behartigen belangen vanuit de regeling
- Helderheid scheppen en vasthouden over roldefiniëring en verantwoordelijkheden, ook ten opzichte van elkaar. Terug naar de bedoeling van de samenwerking vanuit het rapport "Samenwerken doen we zelf van de stuurgroep Heroriëntatie Twentse samenwerking (Commissie Robben). Kies voor een bestuurscommissie Sociaaleconomische structuurversterking waarin de bestaande hiermee samenhangende bestuurlijke overleggen worden opgenomen.
- Ambtelijke ondersteuning is niet altijd een must. Minder aanbodgericht en meer vraaggericht de benodigde ambtelijke ondersteuning organiseren vanuit Regio Twente en vanuit de eigen gemeente.

B. Proces:

- Duidelijkheid scheppen over wat basistaken, coalitions en nieuwe initiatieven zijn en navenant proces inrichten.
- Duidelijkheid creëren over welke inzet en organisatie bij Regio Twente daarbij hoort
- Meer en betere regievoering op het proces om betrokkenheid efficiënter te organiseren, tussentijds te kunnen bijsturen en betere resultaten te bereiken.
- Beter in beeld brengen wat het speelveld is per initiatief (samenwerking met andere partners)
- Continue kritische blik / focus op de toegevoegde waarde van processen richting onze uiteindelijke klant, de inwoner van Twente.
- Beter managen en uitspreken van verwachtingen.

C. Samenwerking en communicatie

- Het versterken van de communicatie voor en tijdens een bestuurlijk proces over hoe de samenwerking binnen de Regeling Regio Twente op het betreffende bestuurlijk document of product behoort te werken.
- Het faciliteren van bestuurders in het kunnen voeren van een constructieve dialoog over rol(on)zuiverheid en samenwerking. Houding en gedrag vormt.M.b.t. het elkaar onderling aanspreken op rolzuiverheid kan het DB een stimulerende rol vervullen naar de andere bestuurders en via de algemeen directeur ambtelijk.

Geadviseerde vervolgstappen:

Ga verder met het oppakken van de verbeterpunten in de bovenstaande drie categorieën. Wacht daar niet mee, maar grijp het momentum van de gemeenteraadsverkiezingen aan. Breidt daarnaast de compacte analyse uit naar de bijbehorende ambtelijke voorbereidingsprocessen.