

Meanderen naar de toekomst



Utrecht, 4 oktober 2023

Erwin van de Pol
Dio Simmelink

rīnconsult

1. SAMENVATTING

In deze rapportage geven wij een overzicht van het traject rond toekomstbestendigheid van de gemeente Olst-Wijhe. Het traject wordt geschetst, alsmede de ontwikkelde scenario's en de keuze voor een scenario en een type gemeente voor de toekomst.

Het geschetste scenario Hanzedorp cq de netwerkgemeente lijkt het meest haalbaar. Men kan blijven doen waar men goed in is. De belangrijkste voorwaarde en meteen het grote risico bij dit scenario is dat er wel scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Met als eerste vraag: wat doen we niet? Bij het advies van netwerkgemeente past tevens de kanttekening dat is vastgesteld dat Olst-Wijhe het als uitvoeringsgemeente relatief goed doet en zo ook door de andere gemeenten wordt ervaren. Maar met name het gebrek aan strategische denkkracht is een manco voor de toekomstbestendigheid. Het advies is voor nu niet voor herindelingsvarianten te opteren.

Aanbevelingen zijn:

- ✓ Ga door op de ingeslagen weg
- ✓ De unieke pluspunten van Olst-Wijhe benoemen, behouden en inzetten
- ✓ De gemeente verzakelijken, maar niet bureaucratiseren
- ✓ De netwerkgemeente uitwerken

2. INLEIDING

Deze rapportage gaat over de toekomstbestendigheid van Olst-Wijhe. Het is bedoeld als tegelijk een afsluiting van een traject (maar wanneer sluit je de toekomst af?), een samenvatting daarvan en althans een poging volgende stappen te zetten in de vorm van een advies en aanbevelingen.

Wat is er gebeurd de afgelopen twee jaar? Nadat er is gewerkt aan financiële robuustheid middels een heroverwegingstraject, is het gesprek gevoerd over de toekomstbestendigheid van Olst-Wijhe. Dat betekent het realiseren van een toekomstvaste balans tussen opgaven en ambities enerzijds en hulpbronnen anderzijds, resulterend in goede prestaties voor de samenleving van Olst-Wijhe.

Daarmee is de rust niet meteen weergekeerd. De vraag is overigens of dat wel mogelijk is in deze dynamische tijden. En of dat wenselijk is. Het Bestuursakkoord 2022-2026 is daarover meer dan helder:

'De wereld verandert in hoog tempo. En daarmee verandert in datzelfde tempo samenwerken binnen en tussen organisaties. Olst-Wijhe komt voor steeds complexere vraagstukken te staan waarbij verschillende belangen spelen en waar steeds vaker naar de gemeente gekeken wordt om de regierol op te pakken'. En: 'Juist als kleine gemeente is het zaak om scherpe keuzes te maken en realistische ambities te formuleren. In dat licht is een eigen toekomstbestendige strategie vereist.'

Dit rapport is een weerslag van het ingezette vervolg van bezinning op de toekomstbestendigheid van de gemeente. Hoe je als gemeente wil acteren in de toekomst en wat voor een type gemeente Olst-Wijhe wil zijn, zijn de te beantwoorden vragen. Voor de laatste vraag gaat het om de keuze tussen een netwerkgemeente, een uitvoeringsgemeente of een regiegemeente. Om hier een weloverwogen keuze in te maken moest duidelijk worden

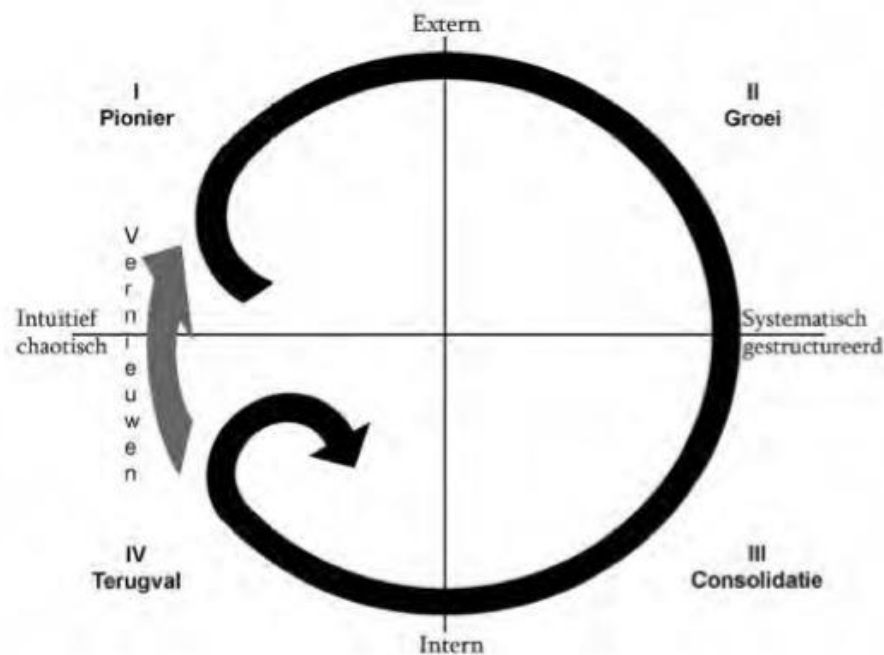
wat men onder de deze organisatietypen verstaat en welk organisatiemodel dus het beste past bij een toekomstbestendig Olst-Wijhe.

Hoe je als gemeente wil acteren in de toekomst, heeft te maken met samenwerkingsrelaties. De vraag is daarbij hoe er in de regio naar Olst-Wijhe gekeken wordt. Wij hebben om deze gedachtewisseling te vergemakkelijken tevens scenario's ontwikkeld.

Deze rapportage is gemaakt na een periode van relatieve stabiliteit. Olst-Wijhe bevindt zich nu in een periode van transitie. Dat wordt niet door iedereen zo ervaren, maar het is wel voor ons de alles overheersende indruk. Er is na de vorige burgemeester logischerwijze een nieuwe periode aangebroken. Een nieuw college is aangetreden, inclusief een interim burgemeester. Ons rapport over de revitalisering heeft iets los gemaakt. We hebben deze ontwikkelingen een aantal malen benoemd. De gemeente kenmerkt zich door voorzichtigheid in de omgang, dus dat was enigszins op eieren lopen. En een ander kenmerk is omzichtigheid, elkaar aanspreken is erg moeilijk. Dit interne aspect van groei en ontwikkeling van de organisatie speelt mee, hoe de toekomst er met mogelijke partners ook uit ziet.

Traject: quick scan

We hebben we in onze rapportage van de zomer van 2022, naar aanleiding van de quick scan, geconstateerd dat de veerkracht eruit is. Met een beperkte capaciteit wordt wel veel werk verzet waardoor er forse prestaties worden geleverd. We concludeerden: *"Olst-Wijhe is met de huidige wijze van organiseren niet toekomstbestendig. Er zijn signalen dat het mogelijk op de grens naar terugval zit. Doorgaan op de huidige weg zal de organisatie verder uitputten tot zelfstandigheid met voldoende dienstverleningsniveau niet meer mogelijk is"*. De terugval waar naar wordt gerefereerd is het vierde stadium van de levenscyclus van een organisatie zoals weergegeven in afbeelding 1:



De levenscyclus van een organisatie

Afbeelding 1: De levenscyclus van een organisatie

Om dit te voorkomen hebben we een aantal aanbevelingen gedaan. Voor de korte en de lange termijn. Voor de korte termijn waren dat:

1. Urgentiebesef creëren;
2. Veerkracht herstellen;
3. Werken aan de balans zakelijkheid en cultuur;
4. Externe oriëntatie vergroten;
5. Structuur herijken.

De korte termijn aanbevelingen zijn inmiddels door Olst-Wijhe opgepakt. Dit is *work in progress*, maar er worden nu stappen gezet als het bijvoorbeeld gaat om focus aanbrengen, het ambtelijk-bestuurlijk samenspel en veerkracht herstellen.

De aanbevelingen voor de lange termijn waren:

- Gezamenlijk beeld over de huidige fase van de organisatie;
- Gezamenlijk bepalen gewenste veranderstrategie en gewenste organisatiemodel;
- Realiseer je dat dit de start is van een proces.

Deze toekomstverkenning geeft dus invulling aan de lange termijn aanbevelingen, waarbij we rekening houden met de inspanningen die er op dit moment al gedaan worden en ons focussen op de meest toekomstbestendige scenario's.

Vraag

Uw vraag omtrent de toekomstverkenning bestond uit drie onderdelen:

- Een dialoog met de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie over 'wat voor soort gemeente Olst-Wijhe wil zijn'.
- Het begeleiden van een dialoog tussen college- en raadsleden van Olst-Wijhe en buurgemeenten over de kracht van Olst-Wijhe in de regio en de samenwerkingsopties die worden gezien.
- Kort verslag en presentatie van drie scenario's op basis van de verschillende dialogen en de expertise van Rijnconsult.

Daarbij is een advies met aanvullende condities voor implementatie gewenst. Dat leest u nu. Deze eindrapportage heeft een analyse van de opbrengst in de vorm van (niet drie maar) aanvankelijk vijf, hieronder vier denkscenario's en een advies over de door de gemeente te maken keuze tussen netwerkgemeente, uitvoeringsgemeente, regiegemeente. En ook herindeling is in beeld gekomen in het proces. Deze scenario's hebben we overigens al eerder gepresenteerd aan alle betrokken partijen, waarbij we feedback hebben opgehaald.

Pro memorie, er loopt gelijktijdig een traject rond de ambtelijk-bestuurlijke samenwerking. Dat staat los van dit traject en dit rapport, maar er zijn mogelijke raakvlakken die in de uitwerking van het vervolg aan de orde zouden kunnen zijn.

Proces

De dialoog met de gemeenteraad en het college heeft als voorgesteld plaats gevonden in de vorm van een dialoogmapsessie. Dit is een methodiek om op meerdere plekken tegelijk hetzelfde gesprek te voeren (bijlage 1). De gespreksonderwerpen werden op een speelse, doch omkaderde manier besproken. De dialoog ging met name over:

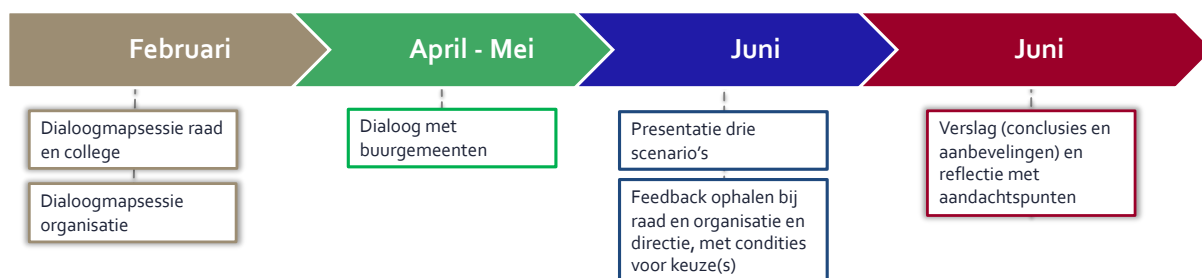
- Ingeleid door een presentatie van Rijnconsult, wat verstaan we onder het zijn van een regiegemeente, netwerkgemeente of uitvoeringsgemeente?
- Wat zijn de kansen en risico's voor Olst-Wijhe bij de verschillende modellen?
- Welke model past het beste bij Olst-Wijhe en waarom?

Om ook het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie op dit punt te benutten en te verbeteren hebben we deze dialoogmapsessie ook met het management en een afvaardiging van de organisatie gedaan.

Voor een regionale samenwerking zijn meerdere partijen nodig. Bij een keuze voor een organisatiemodel is het dus belangrijk dat Olst-Wijhe een duidelijk beeld krijgt van hoe zij worden gezien door buurgemeenten/partners, waar de kansen liggen en welk model dus het meest kansrijk wordt geacht. Wij hebben daartoe een ronde langs de zes buurgemeenten gemaakt, te weten Zwolle, Raalte, Deventer, Voorst, Epe en Heerde. Op basis van de resultaten van de dialoogmapsessies en de bestaande witte vlekken zijn wij in gesprek gegaan met bestuurders en topmanagement van de buurgemeenten. We wilden het aanvankelijk organiseren in kleine groepen met collegeleden van Olst-Wijhe, maar dat is niet gelukt. De inhoud van de vragen is vooraf met de opdrachtgever afgestemd. De vragen waren:

- Als u denkt aan Olst-Wijhe, aan wat voor winkel denkt u dan? Welke samenwerkingsvormen domineren vanuit uw gemeente?
- Welke samenwerkingsvormen domineren vanuit uw gemeente
- Hoe ziet de samenwerking met Olst-Wijhe er nu uit?
- Wat gaat goed?
- Wat kan beter?
- Hoe zijn de verhoudingen met Olst-Wijhe bestuurlijk?
- Hoe zijn de verhoudingen met Olst-Wijhe ambtelijk?
- Welke voordelen ziet u in de samenwerking?
- Welke nadelen ziet u in de samenwerking?
- Wat zijn de perspectieven voor de samenwerking met Olst-Wijhe vanuit uw gemeente?
- Tot waar wilt u gaan?
- Wat missen we nog, wat wilt u nog delen?

Het proces zag er zo uit:



Afbeelding 2: Het proces

Over het proces

Tijdens het proces kregen wij de indruk dat er een zekere afstandelijkheid was bestuurlijk tot het traject. Het onderzoek dat wij vorig jaar hebben gedaan en dat mede aanleiding was voor het toekomstbestendigheidstraject, lijkt nog steeds niet echt geland in (delen van) de raad. De resultaten en aanbevelingen, toch duidelijk genoeg geformuleerd, kwamen regelmatig terug om opnieuw ter discussie te staan. Het rondje langs de velden zou ook met collegeleden gedaan worden, als wij in eerdere trajecten hebben gedaan, maar dat bleek niet haalbaar.

De speelsheid van het werken met scenario's en het ironische plezier wat dan vaak ontstaat in vergelijkbare trajecten, kwam niet echt van de grond. We gingen meanderend als de IJssel voort. Op een gegeven moment werd het traject ook het 'Rijnconsult traject' genoemd, een teken dat er echt iets fout is gegaan cq dat wij op het verkeerde knopje hebben gedrukt. Dat ligt bij ons, blijkbaar zijn de perspectieven die wij schetsen niet echt levend binnen de gemeente Olst-Wijhe en slagen wij er niet raad en College eigenaar te laten zijn van de opties en issues rond toekomstbestendigheid. Voor het vervolg van het traject is eigenaarschap een aandachtspunt. Overigens geldt dit voor de organisatie en het management niet of minder.

3. BEVINDINGEN GESPREKSRONDE

Wij hebben in het proces en met name in de gespreksronde bij de buurgemeenten een aantal bevindingen kunnen destilleren.

Goed initiatief

Ten eerste is een algemeen goed ontvangen initiatief. Men was unaniem blij verrast en het zette aan het denken, ook bij de wat we zouden kunnen noemen "onlogische" gemeenten (liggend over de IJssel, i.p.v. Overijssel).

Winkel

De antwoorden op de vraag 'Als u denkt aan Olst-Wijhe, aan wat voor winkel denkt u dan?', geven een goede en speelse impressie van hoe men de gemeente Olst-Wijhe beziet. Dat is verschillend. Voor het beeld een paar antwoorden:

- Buurtwinkel (met een distributiecentrum in de buurt)
- Kringloopwinkel, goede tweedehandswinkel: kwaliteit en degelijkheid
- Dorpswinkel met aardige, behulpzame caissière
- Warenhuis met veel spullen niet op voorraad
- Campingwinkel (niet altijd open)
- Olst meer een stads winkeltje met van alles dat door Turkse Nederlanders wordt gerund, Wijhe meer door Ot en Sien
- 'Leuke winkel om door heen te lopen, maar ik wil er niks kopen'

Nb, het zijn metaforen. We hebben gemerkt dat bij meer lineair georiënteerde deelnemers aan het proces irritatie ontstond omdat men antwoorden letterlijk nam. Ons advies is de metaforen niet letterlijk te nemen, maar er mee om te gaan als sleutel in de beeldvorming.

Observaties

Overkoepelende observaties over Olst-Wijhe zijn een degelijke, betrouwbaar, sympathieke gemeente. Maar ook een 'grijze muis', in de zin van een niet bijzondere of opvallende gemeente. Wel dat Olst-Wijhe daadkrachtig is, 'ze krijgen sneller dingen voor elkaar'. Het hierboven kort geschetste proces van transformatie waarin Olst-Wijhe zich bevindt, wordt breed herkend.

Herindeling

Tevens wordt bij de burens het H-woord hardop gefluisterd. Olst-Wijhe heeft weinig keuzes, geografisch dan, is de analyse. Een klein, dapper dorp, ingesloten tussen twee grote steden, maar overgeleverd aan Raalte.

IJssel

Eén van de dingen die op tafel ligt: wat te doen met de IJssel? Voor de hand liggend samenwerkingsthema, maar de vraag is nog nergens opgekomen. De IJssel lijkt alleen maar te verdelen, maar het is maar hoe je ernaar kijkt. Tijdens de Hanze verbond de IJssel het gebied. Het lijkt erop dat de eeuwen daarna de dreiging van de rivier krachtiger was dan de verbondenheid met het water. Want onmiskenbaar verbindt de rivier het gebied ook. Er is een gemeenschappelijke thematiek. Voor het *Masterplan IJsselvallei* wordt Europees gelobbyd. Het is ook een thema in Olst-Wijhe. De IJssel als verbinder is een idee dat resoneert bij de buurgemeenten. Ondanks dat het denken over de IJsselboulevard gaande is

binnen de gemeente Olst-Wijhe, lijkt dat minder te leven in deze gemeente. Maar zoals aangegeven, de IJssel meandert, dat is wellicht ook in dit traject de juiste gang en het juiste tempo.

Betrouwbare partner

Voor elke vorm van gemeentelijke samenwerking is betrouwbaarheid essentieel. Opportunisme past niet in de gemeentelijke wereld. Deventer heeft nadrukkelijk aangegeven dat die gemeente moeite heeft met mogelijke 'krenten uit de pap' scenario's of handelwijzen. Het is zaak daar goed rekening mee te houden. En betrouwbaar zijn is niet iets dat je zelf vast kunt stellen, het gaat erom hoe dat bij partners wordt ervaren. Net als vertrouwen komt betrouwbaarheid te voet en gaat te paard. Olst-Wijhe wordt momenteel door de buurgemeenten gezien als een betrouwbare samenwerkingspartner, maar reflectie op het eigen gedrag is een essentiële voorwaarde.

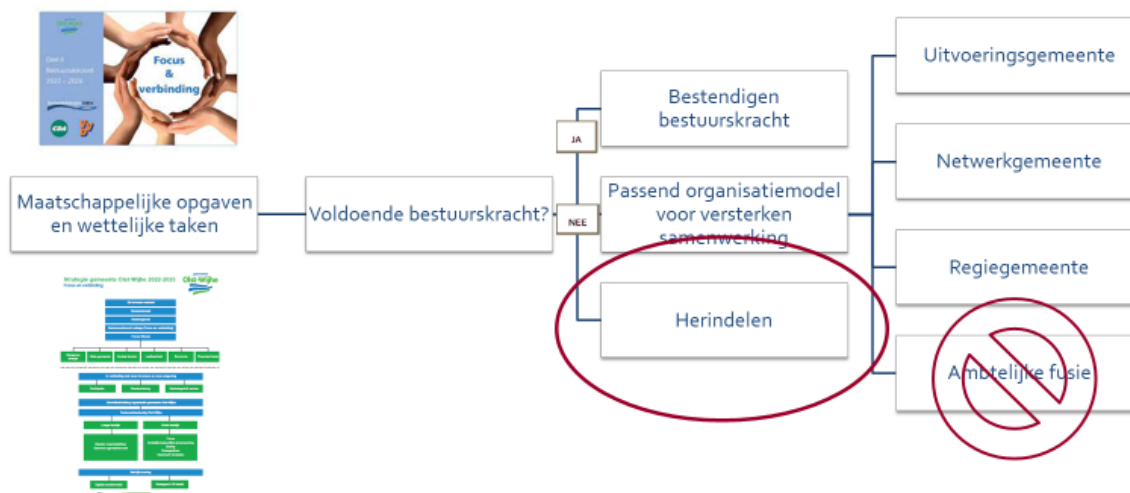
4. SCENARIO'S

De gedachtewisseling voor de toekomstverkenning hebben wij een speels en verkennend karakter proberen te geven. Uitgedaagd door de scenario's heeft die inmiddels met raad, college en management plaats gevonden.

De scenario's zijn vorm gegeven mede gebaseerd op de volgende bronnen:

- Routekaart strategische agenda
- Bestuursakkoord 2022 – 2026 Focus en verbinding
- Strategieplaat gemeente Olst-Wijhe 2022 -2025
- Dialoogsessie met College en raad
- Dialoogsessie met management en (enige) medewerkers
- Gespreksronde bij de burens: alle aangrenzende gemeenten: Epe, Zwolle, Deventer, Voorst, Heerde en Raalte
- Rapport Rijnconsult Provincie Overijssel Tussen servet en tafellaken
- Toekomstbestendig Olst-Wijhe rapportage Rijnconsult

De scenario's zijn gebaseerd op de verschillende typen gemeenten en gaan dus over de keuze tussen netwerkgemeente, uitvoeringsgemeente, regiegemeente of, nu ook in beeld herindeling (zie ook bijlage 2 voor een, bekend, uitgebreid overzicht). Dit was de route daar naar toe:



Elk scenario wordt voorafgegaan door een definitie van het type gemeente, gevolgd door een omschrijving van het scenario en een beoordeling aan de hand van het beoordelingskader. Om dit kader goed neer te zetten volgt hieronder eerst een omschrijving van de kaders en de definities die wij aanhouden.

Beoordelingskader scenario's

- *Toekomstbestendigheid*

Het perspectief van de gemeente op de toekomst is vaak gebaseerd op een raads/College periode. Toch staat de gemeente voor taken die langer acties en gevolgen impliceren. Maar ook kunnen er thema's en incidenten zijn voor de korte termijn. Dus als we het over toekomstbestendigheid hebben is het goed dat we ons realiseren over welke termijn we het hebben. We onderscheiden drie tijdslagen. Gaat het over maatschappelijke of geografische structuren met langzame, maar onvermijdelijke, decennia nemende veranderingen, bijvoorbeeld vanwege de klimaatwisselingen, dan hebben we het over de tijd van de structuren van de lange termijn. De College/raadsperiode is de bestuurlijk- politieke tijd of de conjuncturele tijd. De individuele tijd van de gebeurtenissen en beslissingen van bestuurders en ambtenaren voor de korte termijn is de laatste tijdlaag. Het is goed deze verschillende tijdsperspectieven in het oog te houden. Opgaven kunnen een verschillend tijdsperspectief hebben. Bij de keuze voor een scenario gaat het er om de bestuurlijk-politieke tijd of de conjuncturele tijd, een raadsperiode, te overstijgen en als het ware over het eigen graf heen te regeren en te denken aan een termijn van vijf tot tien jaar.

- *Versterken bestuurskracht*

Bestuurskracht versterken betekent concreet dat Olst-Wijhe de wettelijke en reguliere taken duurzaam (in twee betekenissen) aan kan van een gemeente van 18.000 inwoners, dat er oog is voor welke versterkingen c.q.

ontwikkelingen nodig zijn om hier goed uitvoering aan te geven en dat specifieke lokale ambities kunnen worden verwezenlijkt. Neem de IJsselboulevard als voorbeeld.

Aandachtspunt hierbij is om de bestuurskracht te bezien in relatie tot de kwaliteiten van de gemeenschap. Er is een sterke lokale gemeenschap en dat betekent de rol van de gemeente niet los kan worden gezien van de goede verbindingen met de lokale samenleving.

- *Aansluiting op bestuurlijke ambities*

De bestuurlijke ambities staan in het *Bestuursakkoord Focus en verbinding 2022-2026*. Daarnaast wordt er gewerkt op uitvoeringsniveau aan de verbetering van de ambtelijk-bestuurlijke pendel. In elk scenario vragen de bestuurlijke ambities om prioritering en financiële afweging. Niet alles kan.

- *Relatie tot huidige regionale congruentie*

Aansluiting op bestaande samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en die behouden is een aandachtspunt. Hetzelfde geldt voor de relaties in de domeinen veiligheid, zorg, cultuur, recreatie etc.

- *Verandercapaciteit/verandervermogen*

De verwachte haalbaarheid van veranderingen, de verandercapaciteit schatten wij niet erg hoog in. Kennis over veranderkunde is beperkt aanwezig (wellicht alleen bij het management). Dat geldt tevens voor het verandervermogen, dat wil zeggen de mate waarin medewerkers bereid en in staat zijn om veranderende ambities te implementeren. Zo lijkt de ontkenningfase van het besef dat Olst-wijhe echt een andere periode aan het ingaan is vanuit een toch wel een heel specifieke cultuur, soms nog niet over. Dat kan een hindernis worden.

- *Eenvoud*

Elke keuze moet uitgelegd kunnen worden aan iedereen. Elke keuze betekent ook keuzes in de besturing van de organisatie, waarbij de ene keuze eenvoudiger kan zijn in zijn werking dan de andere.

- *Veerkracht organisatie*

Veerkracht is de mate waarin de organisatie 'fris' genoeg is om haar uitdagingen aan te gaan.

- *Balans tussen zakelijkheid en familiecultuur*

Onder zakelijkheid verstaan we de vakmatige en ambtelijke professionaliteit. Onder familiecultuur verstaan we dat een organisatie zich richt op de zorg voor goede verhoudingen, gekoppeld aan flexibiliteit in processen, zorg voor het personeel (als waren ze onderdeel van de familie) en klantgevoeligheid. De relatie tussen mensen staat centraal. Olst-Wijhe is per slot van rekening een echte *Gemeinschaft*, geen *Gesellschaft* zoals de Duitsers dat duiden. Het is het verschil tussen organisaties die een werkplaats zijn voor het realiseren van professionele prestaties, en *werkgemeenschappen* die een *Gemeinschaft* vormen, waar de economische prestaties geen doel maar middel zijn, namelijk een middel om de continuïteit van de werkgemeenschap te verzekeren. De cultuur van de regio speelt daarbij ook een rol. Het groepsgevoel is meer prominent aanwezig dan bijvoorbeeld in het Westen. De kring waarin men leeft, is vaak ook bepalender of net zo bepalend dan elders. Dat zie je aan de participatie in het verenigingsleven of het aantal georganiseerde maatschappelijke verbanden. Of het belang van het uitreiken van vrijwilligersmedailles en gemeentelijke onderscheidingen. We hebben in onze rapportage van de zomer van 2022 aangegeven dat werken aan

de balans zakelijkheid en familiecultuur op alle niveaus vooral heel praktisch gesprekstechnisch van aard is. Het is een zoektocht hoe om te gaan met wrijving in gesprekken, met wrijving die ontstaat door het nee moeten zeggen. De cultuur is ronduit zeer bedachtzaam en voorzichtig in de ogen van buitenstaanders in vergelijking met andere gemeenten.

- *Inwoner centraal*

Dit beoordelingskader betreft de mate waarin vanuit de *positie* (dus niet de persoonlijkheid of de persoonlijkheden) van de inwoner(s) is gedacht en gehandeld. We hebben in onze rapportage van de zomer van 2022 geconstateerd dat het noodzakelijk is om de externe oriëntatie te vergroten, met als motto de inwoner centraal. Daar ligt ook de drijfveer van medewerkers, het willen werken voor het algemeen belang, en het bestaansrecht van de gemeente, goede dienstverlening leveren.

Scenario's en beoordeling van de scenario's

Scenario 1: Over de IJssel (niet Overijssel)

Regiegemeente

Regievoering is het door de gemeente sturen van competenties van externe partijen voor de realisatie van haar doelstellingen. Het uitgangspunt bij een regiegemeente is dat de gemeentelijke organisatie zich richt op beleid en regie, en nog beperkt tot geen eigen uitvoering meer heeft.

De gemeente stuurt in dit scenario externe partijen aan voor de realisatie van haar doelstellingen, de zogeheten *Regiegemeente*. De huidige mogelijkheden daartoe zijn uitgenut, zo geven de huidige samenwerkings- (en gespreks) partners aan. Tenminste, aan deze kant van IJssel. Aan de overkant van de rivier, dus over de IJssel en niet in Overijssel, ligt bestuurlijk terrein braak om te verkennen. Van de andere oever af gezien is Olst-Wijhe een witte cq blinde, maar interessante vlek. Terwijl vanuit de geschiedenis de IJssel, bijvoorbeeld door de Hanze, verbindt. Buurgemeenten kijken met bewondering naar hoe snel met wensen van ondernemers wordt omgegaan. Olst-Wijhe weet zaken te regelen.

Er wenkt nu een nieuw perspectief door de IJssel niet als verdeler, maar als verbindend aspect te zien. Maar de gemeente heeft op dit moment niet de positie van regiegemeente, een voorwaarde voor een goede werking van dit scenario, zeker niet (overigens lijkt de regiegemeente nergens optimaal te werken tot nu toe) Olst-Wijhe moet beleidskracht ook ontwikkelen in een tijd waarin de arbeidsmarkt daarvoor lastig is. Voor wat betreft de oversteek over de IJssel, dat betreft geen natuurlijke leeflijnen (zogenaamde *Daily Urban Systems*), lijnen lopen nu noord-zuid vanwege de rivier.

Beoordeling scenario 1:

Dit scenario past bij de wens van het college om een meer proactieve ambtelijke organisatie op beleidsgebied te willen hebben, bij de ambitie van ambtenaren om op thema's een rol te spelen in de regio. Op de 'individuele' en 'conjuncturele' tijdlaag lijkt dit scenario toekomstbestendig. Op de lange termijn kan de toekomstbestendigheid

minder sterk worden. Met de grote uitdagingen die onvermijdelijk op de gemeenten af gaan komen en de beperkte middelen waarmee hier uitvoering aan gegeven moet worden is een regiegemeente als model wellicht kwetsbaar door de sterke afhankelijkheid van externe partijen. Dit risico kan op de korte- en middellange termijn niet afgedekt worden door een investering in organisatiekracht. De huidige kracht van de organisatie ligt op uitvoering en minder op beleid. Ook in de regio heeft het geen voorttrekkende rol. De betrouwbare, constructieve houding wordt gewaardeerd, maar ze brengt te weinig kennis en slagkracht mee. Ook zal dit organisatiemodel ervoor zorgen dat -in ieder geval de perceptie van- de afstand tot de inwoner zal toenemen. Iets waar de gemeente nu best goed op presteert en wat het belangrijk vindt.

Daar staat tegenover dat de samenwerking met omliggende gemeenten nog verder zal intensiveren en dit de relatie zal versterken. Iets wat door de regio gewaardeerd zal worden. Daarbij zal het de organisatie ook dwingen tot een verzakelijking en meer in balans brengen met de familiecultuur.

Op onderdelen heeft Olst-Wijhe al een regiefunctie en wordt er van de medewerkers gevraagd om de hiervoor benodigde competenties in te zetten. Zoals bij bedrijfsvoering, privacy, informatieveiligheid (schaal DOWR) en bij de uitvoering jeugdzorg (schaal regio IJsselland). Echter, het zijn van een regiegemeente betekent dat de competenties op het gebied van beleidsregie een *kernkwaliteit* van de ambtelijke organisatie zijn en dat de uitvoering door anderen *beter* kan worden gedaan. Beide zijn niet het geval en het is niet aannemelijk dat dit een realistisch toekomstscenario is.

Scenario 2 Hanzedorp

Netwerkgemeente

De gemeente maakt een keuze tussen welke type taken (beleid, regie, beheer, uitvoering) ze door anderen laat doen, of samen met anderen, en die men zelf wil blijven doen. Oftewel, taken die nog wel zelf kunnen worden gedaan blijven bij de gemeente, waarbij er wordt samengewerkt met omliggende gemeenten waar nodig en mogelijk.

Olst-Wijhe is omringd door voormalige Hanzesteden, de mentaliteit zit in de genen van het gebied. De Hanze was een samenwerkingsorganisatie van steden. Het was een verbond zonder centraal gezag, zonder formele of juridische grondslag (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VOC). Alles geschiedde op basis van gewoonte en goede wil. De huidige samenwerking met Raalte en in de DOWR sluiten daar goed bij aan. Ze hebben eveneens een lichte grondslag. Een netwerkgemeente betekent telkens heldere keuzes. Slagvaardigheid is dus aan de orde. Zwolle herkent een trend naar meer 'multischaligheid', dat wil zeggen per opgave/inhoud te bekijken bij wie je hoort en waar je aan wilt sluiten. Over de IJssel (dus niet in Overijssel) ligt een terrein braak. Verken de mogelijkheid eens de IJssel over te steken en daar samenwerking te zoeken. Twee oevers, maar wel één gebied dat om integraliteit vraagt, die de oevergemeenten nu ontkennen of negeren. Natuurlijke leeflijnen liggen er wel, men denkt echter vaak van niet, het 'er is geen brug' syndroom.

Beoordeling scenario 2

Olst-Wijhe heeft een sympathiek en betrouwbaar imago in de regio en dit scenario sluit aan bij ambitie van ambtenaren om op thema's een rol te spelen in de regio en bij de huidige lijn van het college. Uit het Bestuursakkoord: "Deze netwerkkrol vraagt van de drie partijen, van de raad, van college en organisatie dat ze *nóg* meer in de samenleving dienen te staan." Dit maakt het mogelijk om de IJssel over te gaan en zich geografisch te bevrijden. Echter, Olst-Wijhe speelt nu nog geen bepalende rol in de regio, dat zou ontwikkeld moeten worden. Het helpt ook niet bij het aanbrengen van focus. Dit scenario vergt constant keuzes maken en dat is geen sterk punt in het systeem van Olst-Wijhe. De flexibiliteit daarvoor is wel aanwezig, maar het omgaan met complexiteit is geen sterk punt.

Bij dit scenario is het van essentieel belang dat de netwerkvaardigheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau van uitstekende kwaliteit zijn. Het 'continue kiezen' vraagt namelijk een sterke antenne voor regionale gevoeligheden. Samenwerkende gemeenten kunnen al snel het beeld krijgen van een opportunistische gemeente die slechts uit is op eigen gewin. Loyaliteit wordt -voornamelijk in Deventer- gewaardeerd en het risico bestaat dat dit te grabbel wordt gegoooid. Overigens is de basis voor dit model op dit punt uitstekend. Olst-Wijhe heeft een prima reputatie en is een gewaardeerd samenwerkingspartner.

Daarbij komt dat de competenties van de organisatie al beter aansluiten bij deze netwerkorganisatie. In feite doet Olst-Wijhe dit al. Echter moet men niet blind zijn voor de knelpunten die dit in de ambtelijke organisatie met zich meebrengt. Een investering in competenties die nodig zijn om in een netwerkorganisatie te kunnen functioneren, samen met een ijzersterke discipline op het maken van keuzes (wat doen we niet) zijn absolute voorwaarden om dit model op de lange termijn toekomstbestendig te laten zijn.

Scenario 3 Doen

Uitvoeringsgemeente

De gemeente kiest ervoor te focussen op een zo excellent mogelijke uitvoering van uitvoerende taken, maar laat strategische dossiers of complexere taken in regionaal verband oppakken.

De gemeente Olst-Wijhe is een gemeente van doeners. We krijgen dingen voor elkaar. Dat doen we vaak sneller dan de buurgemeenten. Die hebben bewondering voor onze daadkracht. We staan dicht bij onze burgers. De dorpen liggen er goed bij, dat kan iedereen zien. In de uitvoering ligt onze kracht. Beleid is een handleiding voor actie, voor uitvoering. Onze inwoners zitten niet te wachten op nota's (en wellicht ook niet op deze scenario's). Door onze schaal hebben we ook weinig keuzes. Door te kiezen voor het zijn van een uitvoeringsgemeente bieden we juist een bepaald segment van de arbeidsmarkt wel perspectief.

Beoordeling scenario 3

Hier is Olst-Wijhe al goed in en dat herkennen de burens en de inwoners grotendeels. Dit scenario geeft de mogelijkheid tot excelleren op de dienstverlening en kan dicht bij de inwoners georganiseerd worden. Tevens sluit het aan bij huidige arbeidsmarktsituatie voor de gemeente Olst-Wijhe. Maar een oud probleem is er niet weg mee, de toekomstbestendigheid. Dit is niet tot in de eeuwigheid vol te houden. Ook het weghalen van beleidstaken kan uitdaging en inspiratie uit de ambtelijke organisatie halen en de gemeente een minder aantrekkelijke werkgever voor

een bepaald segment van de arbeidsmarkt maken. Dat kan in de conjuncturele tijdlaag nog vol te houden zijn, maar op de iets langere termijn gaat dit heel snel knellen.

Dit scenario is dus matig toekomstbestendig, en sluit niet aan op bestuurlijke en ambtelijke ambities, maar is op andere punten wel weer erg realistisch. Je blijft doen waar je goed in bent, wat vraagt om minder verandervermogen, het vraagt minder op de beleidsgeoriënteerde onderdelen van de organisatie en maakt een duidelijke keuze voor een minder ambitieus opgaveprofiel, wat een positief effect heeft op de bestuurskracht, want er is simpelweg minder 'kracht' nodig. Dat gezegd hebbende zal het de urgentie om te 'verzakelijken' enigszins laten afnemen.

Scenario 4a (Herindeling variant 1)

Herindeling/fusie

Bij een herindeling worden de ambtelijke organisaties van twee of meerdere gemeenten samengevoegd. Ook de gemeenteraad en het College van burgemeester en wethouders worden samengevoegd (dit in tegenstelling tot bij een ambtelijke fusie, maar dat is niet aan de orde).

Het beruchte H-woord vereist enige toelichting. Herindeling was niet aan de orde bij het begin van het traject. Op een sessie met raad en college op 5 oktober 2022 kwam herindeling wel degelijk in beeld. En op instigatie van de politiek (niet van Rijnconsult, zoals soms gedacht wordt).

Dit scenario kan Olst-Wijhe geen andere kant op dan naar Raalte, geografisch gezien dan. Een verre buitenwijk van Deventer of Zwolle worden of zijn, is geen optie. De IJssel is een grote natuurlijke barrière, en een bestuurlijk-administratieve (hoewel te overkomen) hindernis, omdat het gebied in een andere provincie ligt. Raalte ligt voor de hand, twee Sallandse gemeenten samen. Er is geen alternatief. Alleen verder gaat ons niet lukken met de opgaves die we hebben (woningbouw, klimaat en energie etc.), die bovendien bovengemeentelijk zijn van karakter. Dus het is zeer voor de hand liggend, maar er zijn aan de mentale kant wat stappen te nemen om een en ander te laten lopen zoals het zou moeten zijn of worden.

Scenario 4b (Herindeling variant 2)

Opknippen van Olst en Wijhe en aansluiten bij de twee grote of alle drie de omliggende gemeenten aan deze kant van de IJssel is meer realistisch, als we heel eerlijk zijn. Olst en Wijhe samen is altijd al een fusie geweest ingegeven door bestuurlijke redenen, niet omdat Olst en Wijhe een natuurlijke verbondenheid met elkaar hebben. Sterker nog, Olst is nu eenmaal sterk gericht op Deventer en past daar ook beter bij om een veelheid van redenen (Daily Urban Systems). Wijhe is idem dito gericht op Zwolle en de inwoners 'kijken meer die kant op'. Dus Olst bij Deventer en Wijhe bij Zwolle is een veel logischer idee dan de huidige gemeente Olst-Wijhe. Dan wordt de herindeling uit 2001 als het ware gecorrigeerd. Een variant daarop is een driedeling met een gedeelte van de gemeente dat naar Raalte gaat.

Beoordeling scenario 4 (a en b)

Raalte is op dit moment al een redelijk natuurlijke samenwerkingspartner en ambtelijk wordt aangegeven dat hier kansen liggen voor beleidsmatige taken. En wat moet je anders? De gemeente kan geen kant op, het is een natuurlijke, maar wellicht moeilijke weg. Sommige buurgemeenten vonden dit een vreemde keuze, want Raalte is een ander soort

gemeente, zowel in samenstelling als bestuurlijk. Punt om in acht te nemen is dat Raalte niet het initiatief zal nemen. Raalte heeft geen animo voor veel bestuurlijke en organisatorische rompslomp een betere zaak waardig.

Een plus voor scenario b is dat de eigenheid van de twee dorpen in een groter verband juist meer benadrukt dan nu in de tamelijk kunstmatige situatie. Op voorzieningenniveau is de gemeente dan zonder meer toekomstbestendig, met in achtneming van het feit dat kleine kernen die bij een stad komen meer aandacht krijgen en behouden, ook na langere tijd.

Als we kijken naar de bredere landelijke trend, zijn beide herindelingsscenario's geen heel onlogische keuze. Een gemeente heeft niet automatisch bestaansrecht. Veel gemeenten hebben geconstateerd dat zij niet langer zelfstandig kunnen of willen zijn. In de afgelopen decennia is het lokale bestuurlijk landschap ingrijpend veranderd: herindelingen hebben het aantal gemeenten alleen al in deze eeuw teruggebracht van 537 naar 355 per 1 januari 2019, en veel gemeentelijke taken worden vormgegeven in samenwerkingsverbanden. Een gemeente neemt gemiddeld deel aan 27 samenwerkingsverbanden, waarvan de meeste verbanden samenwerkingen tussen gemeenten zijn. Wat in zichzelf al de vraag oproept: wat is eigenlijk zelfstandigheid als je als gemeente zo 'vernetwerkt' bent in samenwerkingen dat jouw invloed op voor de gemeente cruciale dossiers al sterk is verminderd, althans tezamen met andere gemeenten wordt uitgeoefend? En hoe kleiner de gemeente, hoe sterker dat effect. Nog los van de democratische legitimiteit van zulke constructies.

Maar om deze scenario's ten uitvoer te brengen zal veel met name ambtelijke inspanning noodzakelijk zijn, een betere zaak waardig en een inspanning die ook in de tijd verloren zal gaan. Zwolle, Deventer en Raalte zitten er niet op te wachten, dat is duidelijk aangegeven. Daar komt bij dat het van de vier scenario's tot nu toe het slechtst past bij de bestuurlijke en ambtelijke ambities. Er zijn kansen op thema's zoals regionale congruentie, bestuurskracht en de prestaties van de ambtelijke organisaties, maar of deze ook daadwerkelijk benut gaan worden is nog erg onzeker.

Aangezien de provincie Overijssel geen plannen heeft om een herindeling op te leggen is de opstelling van buurgemeenten hierin zeer relevant. Aangezien er geen gegadigden zijn is dit op de korte termijn geen realistische optie. Dat wil niet zeggen dat wanneer de opstelling van één of meerdere buurgemeenten verandert, dit op de lange termijn automatisch wel een logische optie is. Als er aan de voorwaarde voldaan wordt dat er logische partner(s) voor een fusie beschikbaar en bereid zijn, is het afhankelijk van de nieuwe gemeente of dit op de beoordelingscriteria zal leiden tot een andere conclusie. Zoals gezegd is de toekomst te ongewis om daar nu al iets over te kunnen zeggen, anders dan wat we er hierboven over gezegd hebben.

5. ADVIES

De scenario's dienden als denkrichting of het anderszins opwarmen der geesten. We hebben getracht openingen in het denken te creëren. Of dat zo is, is aan Olst-Wijhe. Alles op een rijtje komen we tot een advies.

Om gelijk met de deur in huis te vallen, herindelingsvarianten zullen een beving in het bestuurlijke landschap teweeg brengen die vooralsnog de inspanning en het resultaat niet waard zijn. Andere opties zijn nu nog een veiligere en haalbaardere optie. Te veel werk vanuit het verleden wordt tenietgedaan en de opbrengst in de toekomst is te onzeker.

Dat maakt de herindelingsoptie voor nu een paardenmiddel. Let wel: voor nu. De landelijke trend is duidelijk zichtbaar en Olst-Wijhe is niet zo bijzonder dat het immuun is voor deze invloeden.

Van de overige drie varianten denken we dat het scenario van de regiegemeente (scenario 1) het verst af staat van het DNA van Olst-Wijhe. Het past goed bij de grote broek die je in theorie als gemeente graag aan wil trekken, met een stevige strategische rol en invloed in de regio, maar dat is niet hoe je nu gezien wordt en waar je nu goed in bent. En er is een lange weg te gaan om aan de voorwaarden te kunnen voldoen. Eentje die ook bemoeilijkt wordt door contextuele factoren, zoals de moeilijke positie op de arbeidsmarkt met betrekking tot hoogopgeleid personeel, en de beperkte tijd die je als gemeente gegund wordt om in een turbulente periode te werken aan zo een grote omslag. Er is wat te zeggen voor: *schoenmaker blijf bij je leest*.

Scenario 3 blijft het dichtst bij die 'leest'. Als we er even gemakshalve vanuit gaan dat de excellente dienstverlening, dicht bij de inwoner hetgeen is waar Olst-Wijhe op dit moment het beste in is. Alleen is dit voor ons op dit moment ook niet het meest aantrekkelijke scenario. Op twee belangrijke elementen scoort de uitvoeringsgemeente erg laag. Namelijk toekomstbestendigheid en aansluiting bij ambtelijke en bestuurlijke ambities. Het risico is dat dit de lucht en energie op korte termijn uit het gemeentehuis slaat. Waarbij het te veel 'doen' wordt, en de individuele dromen en ambities onhaalbaarder lijken. Daarbij zal ook de aantrekkelijkheid van de gemeente voor jong talent snel verminderen. Op termijn zal dit ook niet houdbaar blijken, waardoor je hiermee eigenlijk het startsein geeft voor het graven van je eigen graf.

Dan blijft scenario 2 staan: Hanzedorp cq de netwerkgemeente. Een netwerkgemeente ben niet automatisch als je in netwerken acteert. Dit ben je pas als er een duidelijke strategie op je netwerkkrol en visie op samenwerken onder ligt. Vanuit die strategie en visie bepaal je op welke thema's en maatschappelijke stukken in de regio je wil sturen en ook waar het oké is dat je meer volgend bent, slechts aan tafel zit. Dit vraagt om consistente en congruente keuzes en prioriteiten stellen. En daar waar je wel van wil zijn, dat je daar ook sterk in wordt en dat hier je 'beste ambtenaren' op zitten. Het startpunt voor het bepalen van deze thema's zijn de actuele thema's in de regio en de bestuurlijke ambities hierop. Hierbij is het goed om te bepalen wat 'past' bij een gemeente als Olst-Wijhe. Zijn het thema's waar je redelijkerwijs bij kan verwachten dat je als gemeente een leidende rol gaat spelen? En ook is het hierbij belangrijk dat de ambities worden aangepast aan het draagvermogen van de organisatie. Misschien is de verdeling niet 80-20, maar 90-10?

Dit scenario gaf in de gesprekken met de raad, het college en ambtelijke organisatie ook het meeste comfort. Men kan blijven doen waar men goed in is: dienstverlening dicht bij de inwoners. En er ligt ruimte om zich op specifieke taken te onderscheiden. Daarbij past het goed moeten nadenken over samenwerkingsconstructies ook goed bij een fusiegemeente. Dit heeft Olst-Wijhe als het ware deze hele eeuw al continue moeten doen en is daardoor een kracht geworden. De belangrijkste voorwaarde en meteen het grote risico bij dit scenario is dat er wel scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Met als eerste vraag: wat doen we niet? Anders verandert er niks. Daarbij moeten ook samenwerkingskeuzes in de regio goed tegen het licht gehouden worden met de eerlijke vraag: kunnen wij hier nog leveren wat we willen en zeggen te kunnen leveren? Zo niet, dan is een heroverweging van de positie van Olst-Wijhe in het samenwerkingsverband aan de orde.

Bij het advies van netwerkgemeente past de kanttekening dat is vastgesteld dat Olst-Wijhe het als uitvoeringsgemeente relatief goed doet en zo ook door de andere gemeenten wordt ervaren. Met name het gebrek aan strategische denkkracht is een manco voor de toekomsbestendigheid. De strategische denkkracht is onvoldoende op termijn om vraagstukken die vooral het bestuur raken adequaat op te pakken. Een idee dat in de organisatie leeft en zou kunnen werken is een inrichting aan de hand van 20-80 regel. Behoud het goede en de kwaliteiten in de uitvoering (80%) en richt je op het verbeteren van de strategische competenties die nodig zijn om leidend te zijn in de regio (20%). Zo blijft Olst-Wijhe in zijn ontwikkelde kracht als 'uitvoeringsgemeente' en kan voor de iets langere termijn het model van een netwerkgemeente goed werken als het gaat om versterking van de strategische advieskracht van de gemeente.

Er is dus geen optimale oplossing. Elke variant heeft voor- en nadelen. Maar een goed overwogen keuze kan wel duidelijkheid scheppen en richting geven. Wat nodig is om vooral te doen waar je als gemeente goed in bent en energie van krijgt. En ervoor te zorgen dat je als bestuur, raad en organisatie een betrouwbare en kundige samenwerkingspartner bent.

6. AANBEVELINGEN

Wij geven een aantal aanbevelingen die een handelingsperspectief bieden voor de toekomst in het licht van het bovenstaande advies richting netwerkgemeente en scenario 2 Hanzedorp.

Ga door op de ingeslagen weg

De quick-scan van Rijnconsult heeft een aantal korte en lange termijn aanbevelingen gedaan. Zoals gezegd zijn de die van de korte termijn reeds in gang gezet. Een van de lange termijn aanbevelingen was dat men zich moet realiseren dat men vorig jaar is gestart met een proces dat een lange adem kent. We zien het afgelopen jaar dus de eerste inspanningen en resultaten. Aan te raden is om deze ingezette sporen te continueren en de tijd te geven om zijn uitwerking te hebben.

De unieke pluspunten van Olst-Wijhe benoemen, behouden en inzetten

Iedere gemeente is anders. De ligging en cultuur van een gemeente verschilt ontzettend en heeft een grote invloed op het functioneren van de gemeente zelf. De kracht van de gemeente Olst-Wijhe ligt in een plezierig werkklimaat waar mensen respectvol en vriendelijk met elkaar omgaan, een bepaalde mate van stabiliteit in vergelijking met de situatie bij veel andere gemeenten, ook bestuurlijk rustig vaarwater, een voor velen aantrekkelijke omgeving. Olst-Wijhe kan zich hiermee onderscheiden van andere gemeenten.

Olst-Wijhe wordt gewaardeerd vanwege haar uitvoeringskracht. Bouw daarop door in de netwerkorganisatie. Zeg dat grofweg 80% van het werk van de gemeente hieronder valt zou het logisch zijn om deze competenties te consolideren en deze werkzaamheden te continueren. Daar staat tegenover dat er gewerkt moet worden aan de strategische advieskracht (de 20%).

Daarbij heeft Olst-Wijhe actieve inwoners die zich verbonden voelen met hun gemeenten en willen zich hier graag voor inzetten. Hier leeft de 'ons kent ons' mentaliteit. Het advies aan de gemeente zou zijn om hier een faciliterende rol in te bieden. Ondanks de verzadiging die zich volgens de quick scan lijkt voor te doen is het aan te raden om inwoners aan te

blijven sporen om mooie initiatieven te blijven ontwikkelen. Olst-Wijhe leent zich qua cultuur daar uitstekend voor. Goede maatstaf is de participatie in het verenigingsleven, of überhaupt het aantal georganiseerde maatschappelijke verbanden, dat groter is dan in veel andere gemeenten.

De gemeente verzakelijken, maar niet bureaucratiseren

Het is inmiddels een uitgekauwd onderwerp, maar de familiecultuur zit een hoop in de weg. Men spreekt zich moeizaam uit naar elkaar. De groep, de kring waarin men leeft, is in de regio vaak een bepalend element. Kritiek wordt als persoonlijk ervaren, niet als iets op inhoud. Er is in de organisatie ook een typische mengeling van gerichtheid op goedkeuring en interne competitie, die ook kenmerkend is voor de regio. Nee zeggen zit niet in de noaberschapscultuur en wordt in de organisatie dus ervaren als 'niet loyaal zijn'. Daarom wordt dit ook te weinig gedaan. De vraag is hoe je als organisatie toewerkt naar een alternatieve wederkerigheid, zodat ze ook nee mag zeggen tegen elkaar.

Olst-Wijhe maakt een transformatie door van *Gemeinschaft* naar een *Gesellschaft*. Als eerder genoemd in het beoordelingskader is dat de duiding (met hulp van het Duits) van het verschil tussen bedrijven die een werkplaats zijn voor het realiseren van economische prestaties, een *Gesellschaft*, en werkgemeenschappen die een *Gemeinschaft* vormen, waar de economische prestaties geen doel maar middel zijn, namelijk een middel om de continuïteit van de werkgemeenschap te verzekeren. Er bestaan binnen de organisatie wat misverstanden over 'het verlies van een familiecultuur'. Dan zou je onpersoonlijker of harder met elkaar omgaan. Niets is minder waar. Je krijgt juist meer vrijheid om professioneel elkaar aan te spreken, omdat inhoudelijke kritiek niet aan de persoon is gekoppeld. Verhoudingen worden zo veel zuiverder.

Zaak is de hefboom te vinden voor deze omslag. Onder hefboom verstaan we dat wat een verandering succesvol doet zijn om mensen mee te krijgen. Die moeten we identificeren om te kunnen zien waar interventies, acties en structuurveranderingen kunnen leiden tot belangrijke en duurzame verbeteringen. Systeemdenken zou daarbij kunnen helpen. Interacties in organisaties worden zichtbaar door gebeurtenissen. Wanneer we afzonderlijke gebeurtenissen plaatsen als onderdeel van trends en patronen, kunnen we mogelijk ook de onderliggende structuren leren begrijpen. Bij die onderliggende structuren gaat het dan om de vragen 'In welk krachtenveld speelt zich dit af?' en 'Wat zijn de vooronderstellingen die bij mensen leven?'

De netwerkgemeente uitwerken

Een netwerkgemeente ben je niet van de ene op de andere dag. Dit betekent een visie hierop ontwikkelen en vervolgens congruent zijn en niet ad hoc opportunistisch handelen. Om hier te komen zijn grofweg drie elementen belangrijk:

1. *Visie op orde*: Een netwerkgemeente zijn betekent ook keuzes maken. Keuzes in de samenwerking op beleidsvelden, op maatschappelijke vragen en opgaves en op strategische issues, waarbij de bestuurlijke ambities leidend zijn.
2. *Samenwerkingsrelaties en visie op samenwerken*: Tevens is een visie op samenwerking en een visie op partners in die samenwerking aan de orde. Wat maakt iemand een interessante samenwerkingspartner en onder welke voorwaarden en met welk doel ga je de samenwerking aan? Een netwerkgemeente drukt nadrukkelijk zijn

stempel op de samenwerking. Kortom, een netwerkgemeente is meer dan een gemeente met een netwerk, maar is nadrukkelijk aan de bal om haar toekomst vorm te geven.

3. *Ontwikkelen van competenties op de thema's waar je leidend in wil zijn:* In praktische zin betekent dat ook specialiseren op thema's die de rol van Olst-Wijhe als ontwikkelgemeente versterken en helpen om strategisch advieskracht omhoog te halen. Het zijn van een netwerkgemeente geeft je de mogelijkheid en verplichting om nadrukkelijk (ontwikkel)ambities te formuleren en impact te maken op regionale ontwikkelingen die nodig zijn om deze bestuurlijke ambities te realiseren. Daarbij hoort ook het ontwikkelen van competenties op deze thema's, want deze ambtenaren moeten in de regio namens Olst-Wijhe de kar kunnen trekken.

Kijk met een open blik naar de toekomst

Onder het motto 'wie niet groot is moet slim zijn' kunnen als toevoeging de ontwikkelingen en kansen die datagedreven werken en AI bieden zeer interessant zijn. AI langer voorspellen futurologen dat kenniswerk datagedreven wordt en voor een deel niet meer het klassieke denkwerk van de beleidsprofessional. De strategische denkkraft zal zich hoogstwaarschijnlijk anders gaan ontwikkelen dan tot nu toe en dat biedt kansen. En strategie ontwikkelen doe je ook niet elke dag overigens.

7. Tot slot

Wij hopen een wenkend perspectief te hebben geschetst voor zowel organisatie als bestuur om als zelfbewuste kleine gemeente aan de IJssel toekomstbestendig te kunnen zijn.

Wat wij graag tot slot zouden willen delen is dat wij met plezier hebben gewerkt aan de verheldering van de aspecten rond toekomstbestendigheid van de gemeente Olst-Wijhe. We hebben betrokken, open en vriendelijke medewerkers en bestuurders ontmoet. Keuzes maken is nu aan de orde. Olst-Wijhe is aan zet.

1. BIJLAGE

Analyse van de dialoogmapsessies met de raad en het college (1 februari) en met de ambtelijke organisatie (14 februari).



Afbeelding 3: Dialoogmap

Vraag	Samenvatting	Conclusie
1. Als je de Gemeente Olst-Wijhe zou moeten vergelijken met een winkel, waar zou je de gemeente dan mee vergelijken?	'Iets' waar veel te koop is.	Brede, laagdrempelige dienstverlening met persoonlijke aandacht.
2. Hoe denken jullie dat er over de gemeente wordt gedacht en gesproken?	• Constructief positief, vooruitstrevend • Korte lijnen • Betrouwbaar • Veel halen/minder brengen: opportunistisch	Klein maar fijn: niet bijzonder, wel eigenzinnig. Heeft zaakjes voor elkaar, mensen weten elkaar snel te vinden. Tot het ingewikkeld wordt...

	• Grijs, stabiel, basis op orde • Eigenzinnig • Stabiel • Saamhorig • Kleine plattelandsgemeente, kleine problemen • Bescheiden	
3. Is de gemeente Olst-Wijhe een logische samenwerkingspartner, en op welke taken?	Olst-Wijhe samenwerkingspartner: • Fte niet bij andere gemeente wegzetten • Eigen beleid om eigenaarschap niet te verliezen • Economie: shoppen • Partners situationeel kiezen • Toegankelijk en flexibel • Er kan veel meer (wonen) • Volgens de bedoeling: korte lijnen, altijd zoeken naar een oplossing Taken • Energie • Bedrijfsvoering • Beschermd wonen • DOWR: bedrijfsvoering, beleidsarme onderwerpen, stafzaken, belasting, inhuur • Raalte: vitaal platteland • Buurgemeentes (Raalte, Deventer, soms breder in regio IJsselland): inkoop, beleidstaken • Veiligheidsregio • Provincie • Regio Zwolle • Epe/Heerde? Gezien vanuit Welsum/Marle • Omgevingsdienst IJsselland • Veiligheidsregio • RES • Steden3hoek • GGD • ROVA / Groenbedrijf: groen	Alles is loopt door elkaar, alles is goed, ad hoc is prima. Samenwerking gaat uit van tweezijdigheid, wat nergens in de antwoorden terugkomt. Het opportunisme straalt ervan af. Er zit ook geen enkele lijn in de genoemde zaken of een vermoeden van worteling in beleid. Olst-Wijhe werkt samen door haar charmes in de strijd te gooien. Maar alle passie is tijdelijk. Aandacht voor een koers en minder opportunisme, ook uit respect voor de partners, is aan de orde.
4. Wat zijn 2 voordelen en 2 nadelen bij aansluiting bij samenwerking in de regio?	2 voordelen: • Minder kwetsbaar • Meer deskundigheid/kennis en realisatiekracht 2 nadelen: • Afstand • Verlies van autonomie, identiteit, authenticiteit, cultuur etc.	Wat betreft de voordelen, die zijn duidelijk en helder in beeld. De vraag daarbij is of het minder kwetsbaar zijn en het eventuele huidige gebrek aan deskundigheid/kennis en realisatiekracht tot onvolkomenheden cq ongelukken gaat leiden. Zo ja, dan is samenwerking de aangewezen route. Zo nee, dan kunnen we nog een tijdje voort. Maar lezen we het Rijnconsult rapport, dan zitten we

		zonder samenwerking niet ver van een mogelijk doodlopende route af. Wat betreft de nadelen, het genoemde aspect afstand is betrekkelijk relatief. Ook in een samenwerkingsverband met Raalte, Deventer en/of Zwolle blijft feitelijk de afstand relatief klein in vergelijking met die van heel veel andere Nederlandse onderdanen tot hun overheid. Maar dat dat anders gevoeld wordt, is een logisch, helder en (politiek) niet te veronachtzamen sentiment. Over de nadelen: verlies van autonomie is natuurlijk aan de orde, maar er is veel te regelen. Verlies van identiteit, authenticiteit en cultuur impliceert dat samenwerken verwatering (dat woord wordt ook gebruikt) betekent van die identiteit, authenticiteit en cultuur. Als die aspecten gerelateerd zijn aan 'samenwerken in de regio', dan is die identiteit blijkbaar niet zo heel sterk... Zijn Volendam, Scheveningen of Giethoorn minder authentiek binnen hun gemeente, is daar minder sprake van een eigen identiteit en cultuur? Of, noem maar, Heeze en Leende binnen Heeze-Leende of Hasselt en Genemuiden binnen de gemeente Zwartewaterland of talloze andere voorbeelden?
5. Is OW een interessante samenwerkingspartner?	• OW is een stabiele, bevlogen en betrouwbare samenwerkingspartner. • Het zijn harde werkers, met een integrale en innovatieve blik op zaken. • De organisatie heeft last van haar geringe omvang. De tijd en capaciteit ontbreekt om regionale taken of regionaal belang te dienen. Het heeft haar handen vol om lokale taken en dienstverlening uit te voeren. • OW heeft te weinig specialistische kennis in huis en mist de financiële slagkracht. • Het kan wel fungeren als een kweekvijver voor ambtelijk talent. • Op geografisch gebied voegt het rust, ruimte en recreatie toe in een aantrekkelijke woonomgeving.	OW komt meer halen dan brengen in de regio. Op een paar uitzonderingen na zal het te weinig kennis en slagkracht meebrengen in regionale samenwerkingen. Desalniettemin kan de organisatie door haar betrouwbare en constructieve houding zorgen voor massa en stabiliteit in een samenwerkingsrelatie en daarmee van waarde zijn. Het is dan geen voorloper, maar meeloper in de goede zin van het woord.

6. Wat verwachten de raad en college van de ambtelijke organisatie (en andersom) om optimaal te kunnen samenwerken de komende 5 jaar?	Raad -> Ambtelijke organisatie: • Openheid / Transparantie • Tijdige informatievoorziening en ook inzicht in hoeveel capaciteit het kost om vragen te beantwoorden. • Proactieve houding • Respectvolle relatie met vertrouwen in elkaars kennis en kunde • Delen van dilemma's en schetsen van meerdere scenario's Ambtelijke organisatie -> Raad & College: • Koersvast en voorspelbaar. • Duidelijkheid over de rolverdeling tussen raad, college en ambtenaren en vervolgens rolvast blijven. • Keuzes maken en daarvoor blijven staan. • Duidelijke kaders stellen, maar vrijheid en ruimte binnen die kaders geven.	Van de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat het de raad proactief meeneemt in de afwegingen en dilemma's waar het voor staat. Deze openheid draagt bij aan begrip en respect in een gezonde werkrelatie. Andersom vraagt de ambtelijke organisatie van het college en de raad vooral dat het duidelijke keuzes maakt, kaders stelt, en daar vervolgens ook aan vasthoudt. Deze voorspelbaarheid draagt bij aan ruimte binnen de kaders om initiatief te nemen. Ook proactief richting de raad en college.
7. Wat voor een soort gemeente willen jullie zijn?	• Hoofdzakelijk gaat de voorkeur uit naar het worden van een netwerkgemeente. • Redenen hiervoor zijn ◦ de keuzevrijheid met betrekking tot samenwerking ◦ biedt ruimte voor het realiseren van eigen ambities ◦ het behoud van eigen authenticiteit / DNA ◦ voor een uitvoeringsgemeente is de uitvoering nog niet excellent genoeg	Het worden van een netwerkgemeente heeft de voorkeur. Dit vraagt een goed doordacht besluit over welke type taken (beleid, regie, beheer, uitvoering) OW met andere of door anderen wil laten doen, en welke taken men zelf wil blijven doen. Gezien de geringe mogelijkheden (in kennis en capaciteit) moeten keuzes worden gemaakt in taken waarop OW toegevoegde waarde wil en kan leveren in een regionale samenwerking.
8. Waar hebben we het niet over gehad of waar hebben we het liever niet over, dat je nog wilt mee geven?	• Fusie (met Raalte). • De rol van de raad met betrekking tot dit thema en de manier waarop hierover in de raad wordt gesproken. • Bestuurscultuur. • De invloed van taken die vanuit het rijk komen en de kwetsbaarheid van de organisatie.	Er rust geen taboe op het gesprek over de fusie met Raalte. Daarnaast zoekt de raad naar een manier hoe het actief betrokken kan zijn bij de toekomstverkenning.