

ONDERZOEKSRAPPORT

Organisatieontwikkeling in Zaanstad

november 2013

Rekenkamer Zaanstad



Onderzoeksrapport

Organisatieontwikkeling in Zaanstad

november 2013

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Eerste resultaten verkenning	6
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.4	Onderzoeksaanpak	7
1.5	Leeswijzer	7
2	Organisatieontwikkeling in Zaanstad	9
2.1	Kaders organisatieontwikkeling	9
2.1.1	Beleidsmatige en organisatorische kaders	9
2.1.2	Flankerend beleid	17
2.2	Uitvoering organisatieontwikkeling	18
3	Benadering organisatieontwikkeling	21
3.1	Achtergrond van de benadering in Zaanstad	21
3.2	Benadering organisatieontwikkeling: startpunt en proces	23
4	Kansen en risico's organisatieontwikkeling	27
4.1	Kans: Draagvlak	27
4.2	Risico: Transparantie	30
4.3	Risico: Ontkenning problemen	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Zaanstad (rekenkamer) heeft in haar onderzoeksprogramma voor 2012 een verkenning naar de organisatievisie 'Hoe Zaanstad werkt' opgenomen. In november 2012 zijn we gestart met de verkenning. Een verkenning is geen regulier rekenkameronderzoek, maar een korte en minder diepgaande oriëntatie om te bezien of een regulier onderzoek gewenst is.

Relevantie onderwerp

Het vaststellen van regels over de ambtelijke organisatie én de benoeming, schorsing en het ontslag van ambtenaren behoort tot de bevoegdheden van het college.¹ De organisatieontwikkeling is daarmee in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het college. Dat betekent echter niet dat de gemeenteraad – en een rekenkamer – daarbij geen rol hebben. Conform de Gemeentewet berust de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente bij de gemeenteraad.² Uitzondering daarop vormen bevoegdheden die door de wet of door de raad op grond van de wet aan het college zijn toegekend.³ Ook daarbij staat de raad echter niet buitenspel. De raad als controleur en kadersteller kan het college aanspreken op zijn beleid bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden.⁴ In de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002 staat hierover het volgende: *Door middel van moties en aan het college ontlokte toezeggingen blijkt het in de praktijk heel goed mogelijk te zijn voor de raad materiële kaders te stellen voor de bevoegdheidsuitoefening door het college.* De raad kan zich dus bemoeien met de bevoegdheidsuitoefening door het college, maar moet daarvoor wel zelf actief worden.

In het verlengde van de controlerende taak van de gemeenteraad zien we ook voor de rekenkamer duidelijk een rol bij de controle van de bevoegdheidsuitoefening door het college. Het is de taak van de rekenkamer om de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het gemeentebestuur te onderzoeken.⁵ De doelmatigheid van het gevoerde bestuur wordt in belangrijke mate bepaald door de organisatie, de wijze waarop die is ingericht en de wijze waarop er wordt uitgevoerd. De rekenkamer kan dus altijd onderzoek instellen naar de inrichting, werkwijze en uitoefening van de ambtelijke organisatie.

¹ Gemeentewet, artikel 160.

² combinatie van de artikelen 108 lid 1 en 147 lid 2.

³ artikel 147 lid 1.

⁴ Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur, paragraaf 4.2.

⁵ artikel 182 van de Gemeentewet.

1.2 Eerste resultaten verkenning

De gemeente Zaanstad heeft in 2009 de toekomstvisie *Zaans Evenwicht* geformuleerd. Voor het kunnen realiseren van de doelstellingen en ambities uit deze visie was volgens het college een professioneel gemeentelijk apparaat noodzakelijk dat kan meegroeien met belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Dit is nader uitgewerkt in de organisatievisie *Hoe Zaanstad werkt* uit 2010. Het huidige college heeft in haar *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen* hierop voortgebouwd. Later is dit uitgewerkt in het programma *Werken aan Evenwicht*. Verder spelen momenteel ook de bezuinigingsopgave en de hervormingsagenda (voorheen 'kerntakendiscussie'). Al deze ontwikkelingen zijn voor de rekenkamer aanleiding geweest om een verkenning naar het onderwerp organisatievisie te starten.

Onderzoek

Na de eerste fase hebben we de verkenning uitgebreid tot een klein onderzoek. De belangrijkste reden daarvoor was dat ons de (beoogde) veranderingen in de ambtelijke organisatie tamelijk verstrekkend leken. Het onderwerp was op onze onderzoeksagenda gekomen naar aanleiding van de organisatievisie *Hoe Zaanstad werkt* uit 2009. Tijdens de verkenning bleek dat de ontwikkelingen en veranderingen binnen de organisatie breder waren; het meer ging om organisatieontwikkeling dan om alleen een nieuwe visie. Voor organisatieontwikkeling hanteren we als werkdefinitie het veranderen van de organisatie met als doel de effectiviteit van de organisatie te verbeteren. Door de organisatieontwikkeling kan de organisatie beter op de uitvoering van haar taken worden afgestemd. Zowel het veranderen van structuren als het veranderen van de cultuur – gedrag en gedachtegoed – kan onderdeel zijn van een proces van organisatieontwikkeling.⁶

We vonden het nog te vroeg om de organisatorische veranderingen te evalueren. Voor de zomer hebben we in de rekenkamerbrief aangegeven dat we het onderzoek naar de organisatieontwikkeling wilden richten op de kaderstelling, probleemanalyse en de informatievoorziening aan de raad.⁷ In de gesprekken die wij gevoerd hebben werd echter vanuit de gemeentelijke organisatie benadrukt dat in de gekozen veranderingsfilosofie het startpunt niet zo zeer lag in vaste vooraf gekozen kaders.⁸ Daar hebben we in onze uiteindelijke vraagstelling rekening mee willen houden.

⁶ Er is geen algemene definitie van organisatieontwikkeling in de literatuur voorhanden. De rekenkamer hanteert deze definitie als werkdefinitie.

⁷ Brief rekenkamer 7 mei 2013, *Onderzoek Visie op de organisatie*.

⁸ Voor het proces van organisatieontwikkeling is in Zaanstad gekozen voor de benadering van *appreciative inquiry* (AI). Interview 13 juni 2013.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in hoe het proces van organisatieontwikkeling in de gemeente Zaanstad is vormgegeven. Daarbij zullen we ook nagaan in hoeverre de gemeente gebruik heeft gemaakt, dan wel rekening heeft gehouden met kansen en risico's bij de aanpak van de organisatieontwikkeling.

Centrale onderzoeksvraag

Hoe is het proces van organisatieontwikkeling in Zaanstad vormgegeven en in hoeverre speelt de gemeente adequaat in op kansen en risico's van deze aanpak?

Onderzoeksvragen

Voor beantwoording van de centrale onderzoeksvraag hanteren we de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de gemeente Zaanstad het proces van organisatieontwikkeling vormgegeven?
 - a. Hoe is het proces van organisatieontwikkeling beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
 - b. Hoe is het proces van organisatieontwikkeling in de praktijk naar activiteiten uitgewerkt?
 - c. Hoe kan de gekozen benadering van organisatieontwikkeling worden getypeerd?
2. In hoeverre speelt de gemeente Zaanstad adequaat in op kansen en risico's bij de wijze waarop de organisatieontwikkeling is vormgegeven?

1.4 Onderzoeksaanpak

Tijdens de verkenning hebben we relevante informatie verkregen door het voeren van gesprekken en het bestuderen van documenten en rapportages. Deze informatie hebben we ook gebruikt na de uitbreiding van de verkenning naar een klein onderzoek. Daarnaast hebben we gedurende het onderzoek gesprekken gevoerd met de gemeentesecretaris, de directeurs van de domeinen, het sectorhoofd middelen en de voorzitter van de ondernemingsraad. Verder hebben we ook nog aanvullende documenten ontvangen. Een overzicht van de geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten staan in bijlagen 1 en 2.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk geven we in hoofdstuk 2 antwoord op een deel van de eerste onderzoeksvraag (onderdelen a en b) met een beschrijving van de organisatieontwikkeling in de gemeente Zaanstad. In dit hoofdstuk bespreken we in chronologische volgorde de kaders die zijn gesteld voor de organisatieontwikkeling. Ook gaan we in op de activiteiten die in de praktijk zijn ondernomen. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de door de gemeente Zaanstad gekozen benadering voor de organisatieontwikkeling en in hoeverre deze benadering ook daadwerkelijk in de praktijk is gebruikt. Daarmee geven we antwoord op onderdeel c van de eerste

onderzoeksvraag.⁹ In hoofdstuk 4 gaan we na in hoeverre de gemeente adequaat inspeelt op kansen en risico's die we zien bij de Zaanse benadering van de organisatieontwikkeling. Hiermee beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag.

⁹ We hebben de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag in twee hoofdstukken gesplitst. De eerste twee subvragen zijn meer beschrijvend van aard, terwijl de derde subvraag een typering betreft.

2 Organisatieontwikkeling in Zaanstad

In dit hoofdstuk geven we antwoord op (een deel van) de eerste onderzoeksvraag:

1. Hoe heeft de gemeente Zaanstad het proces van organisatieontwikkeling vormgegeven?
 - a. Hoe is het proces van organisatieontwikkeling beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
 - b. Hoe is het proces van organisatieontwikkeling in de praktijk naar activiteiten uitgewerkt?

Gezien het karakter van de onderzoeksvraag is dit hoofdstuk vooral beschrijvend. In de eerste paragraaf bespreken we chronologisch de uitwerking van de organisatieontwikkeling in beleidsnotities, de P&C-cyclus, programma's en organisatorische veranderingen. Paragraaf 2 vervolgt met een meer concrete beschrijving van de activiteiten die in het kader van de organisatieontwikkeling in Zaanstad zijn ondernomen.

2.1 Kaders organisatieontwikkeling

In deze paragraaf beschrijven we de kaders voor de Zaanse organisatieontwikkeling. Daarbij gaan we eerst in op de beleidsmatige en organisatorische kaders. Daarna bespreken we het flankerend beleid voor de organisatieontwikkeling.

2.1.1 Beleidsmatige en organisatorische kaders

Met de beleidsmatige en organisatorische kaders bedoelen we de kaders die zijn gesteld om richting te geven aan de organisatieontwikkeling. Hierbij is het collegeprogramma het startpunt. Dit is nader uitgewerkt in de P&C cyclus, de honderddagenbrief en het programma *Werken aan evenwicht*. Een belangrijke organisatorische verandering is vastgelegd in het Organisatiebesluit 2012. In de nabije toekomst zullen door reorganisaties binnen de domeinen Bedrijfsvoering, Stedelijke Ontwikkeling en het Maatschappelijk domein nieuwe organisatorische kaders worden gesteld.

Collegeprogramma 2010-2014

In het *Collegeprogramma 2010-2014: Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen* wordt bij het programma Bestuur en Organisatie ingegaan op de opgaven waar het bestuur voor staat en waar de organisatie uitvoering aan geeft.¹⁰ Deze opgaven zijn achtereenvolgens het realiseren van ambities met beperkte bestedingsruimte, het doorvoeren van bezuinigingen en een goede relatie met de burger. Volgens het bestuur geven deze opgaven genoeg urgentie om de taken en verantwoordelijkheden

¹⁰ *Collegeprogramma 2010-2014. PvdA, VVD, Groenlinks, ZOG. Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen*, april 2010, p20.

van de lokale politiek opnieuw te beoordelen én voor een organisatievisie die flexibel genoeg is om veranderingen in de toekomst op te vangen.

Hoe Zaanstad werkt

In de notitie *Hoe Zaanstad werkt: ambitieus, richtinggevend, aansprekend* uit 2010 heeft het gemeentelijke managementteam (GMT) haar visie geformuleerd op hoe de gemeentelijke organisatie zou moeten functioneren.¹¹ Vijf pijlers geven aan wat Zaanstad belangrijk vindt in haar manier van werken, namelijk:¹²

- netwerkend werken;
- sturen op resultaat;
- dienstbaarheid;
- meegroeien met maatschappelijke ontwikkelingen;
- integriteit.

Kadernota 2011-2014

Het college geeft aan op zowel bestuurlijk vlak als in de organisatieontwikkeling een flinke slag te willen maken. Het centrale thema voor de organisatieontwikkeling is of de organisatie in staat is invulling te geven aan de eisen die worden gesteld vanuit de omgeving. Dit kan betrekking hebben op de structuur van de organisatie, maar zeker ook op de kwaliteiten, competenties en vaardigheden van de medewerkers en het ambtelijke apparaat, de organisatiecultuur en de openheid naar buiten toe. In de komende termijn van vier jaar zal hiervoor een organisatievisie worden opgesteld.¹³

Programmabegroting 2011-2014

In de begroting 2011 gaat het college verder met wat in de kadernota 2011 is benoemd. Maatschappelijke ontwikkelingen, wijzigingen in de verhoudingen tussen rijk en gemeenten en bezuinigingen versterken de noodzaak tot een heroriëntatie op de rol van de gemeente op de inrichting van de organisatie en bijbehorende sturingsprincipes. Het doel is om hiervoor een organisatievisie te ontwikkelen en implementeren.¹⁴

Honderddagenbrief

In de honderddagenbrief zijn in januari 2011 vier doelen geformuleerd voor de organisatieontwikkeling.¹⁵ Deze zijn achtereenvolgens:¹⁶

- *Versterken van horizontale samenwerking*: Meer samenwerking binnen processen en projecten over grenzen van organisatieonderdelen heen.

¹¹ GMT, *Hoe Zaanstad werkt: ambitieus, richtinggevend, aansprekend*, juni 2010.

¹² GMT, *Hoe Zaanstad werkt: ambitieus, richtinggevend, aansprekend*, juni 2010. Voor het programma WaE (zie p. 13) zijn deze vijf pijlers als 'kernwaarden' opgenomen (bron: placemat Werken aan Evenwicht, 20-11-2012).

¹³ *Kadernota 2011-2014*, p32.

¹⁴ *Begroting 2011-2014*, p99.

¹⁵ De honderddagenbrief is een notitie die de gemeentesecretaris heeft opgesteld na 100 dagen te hebben 'rondgekeken' in de gemeentelijke organisatie.

¹⁶ *Honderddagenbrief*, januari 2011.

- *Verduidelijking van verantwoordelijkheden en een krachtige sturing op resultaten:* Op basis van het formele planning en controlsysteem, maar ook door zelf afspraken na te komen en collega's aan te spreken op het nakomen van afspraken.
- *Intensievere interactie met partners:* Binnen de stad, regio en op provinciaal en rijksniveau om invulling te geven aan *Zaans Evenwicht* en de ambities van het college.
- *Toekomstbestendige organisatie en inspirerend leiderschap:* Invulling geven aan een HRM-beleid dat gericht is op een optimale afstemming tussen de bestuurlijke ambities, de organisatie-inrichting en de inzet, ontplooiing en arbeidsvoldoening van de medewerkers. Leiderschap dat verbindingen legt over de organisatiegrenzen heen. Wijzigen van taakverdeling binnen en tussen diensten waar dat nodig is om gewijzigde beleidsdoelen of bezuinigingen te kunnen realiseren.

Het gewenste resultaat van de ontwikkelagenda is de volgende: 'Over drie jaar zijn we in denken en doen één organisatie. We blinken uit in integer ondernemerschap, voor het bestuur ten dienste van de stad. Door duidelijke focus, resultaatgericht gedrag en creativiteit, werken we plezierig samen met elkaar en met onze partners. Niet in het minst dankzij het kantoorconcept en bijbehorende faciliteiten. Het resultaat van dit alles is een organisatie die maximaal bijdraagt aan een beter Zaanstad. Een organisatie die een aantrekkelijke overheidswerkgever is voor zowel jonge als ervaren ambtenaren, die talent weet te boeien en binden.'¹⁷

Programma Werken aan Evenwicht

Onder regie van een programmaorganisatie is de gemeente Zaanstad met de doelen uit de honderddagenbrief aan de slag gegaan. Hierbij gaat het om het programma *Werken aan evenwicht* (WaE). Om het programma goed te starten is een programmaleider aangewezen die WaE moet trekken.¹⁸

Het programma *Werken aan evenwicht* moet ervoor zorgen dat de organisatie zich onder steeds wisselende omstandigheden snel en adequaat weet te organiseren om samen met burgers, partners en instellingen te werken aan *Zaans Evenwicht* en huidige en toekomstige collegeprogramma's. Het programma ondersteunt het bestuur en organisatie bij het vinden van evenwicht tussen wat financieel mogelijk is en wat gewenste resultaten zijn. Het is de katalysator achter de flexibilisering van systemen en processen. En het helpt medewerkers om professioneel om te gaan met de veranderende rol van de overheid en de nieuwe eisen die worden gesteld.¹⁹

¹⁷ *Honderddagenbrief*, januari 2011, p3.

¹⁸ De programmaleider voor WaE is per 1 mei 2013 niet meer werkzaam bij de gemeente Zaanstad. Het programma WaE wordt ondergebracht bij P&O (bron: interview 13 juni 2013).

¹⁹ *Startnotitie Opdracht werken aan Evenwicht*, 18 april 2012.

Organisatiebesluit 2011

Op 1 juni 2011 is het Organisatiebesluit 2011 in werking getreden. Dit besluit kwam in plaats van de Organisatieverordening van 31 mei 2001. Met het Organisatiebesluit 2011 werden de wijzigingen als gevolg van de Wet dualisering (2002) verwerkt en werd de bestaande hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie vastgelegd.²⁰ Deze bestond, naast de griffie, uit de volgende diensten: concernstaf, middelen, stad, wijken, publiek, stadsbedrijven en de gemeentelijke brandweer.²¹

Medewerkeronderzoek

In mei 2011 is een medewerkeronderzoek uitgevoerd onder medewerkers van de gemeente Zaanstad. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er drie thema's aangewezen waar door de gemeente aandacht aan wordt besteed:

- resultaatsturing en rolduidelijkheid;
- waardering en betrokkenheid;
- flexibiliteit en efficiency.

Deze drie thema's zijn in 2012 benoemd tot drie speerpunten voor het programma *Werken aan Evenwicht* om te komen tot een flexibele organisatie.²²

Jaarstukken 2010

In 2010 is een begin gemaakt met het doorontwikkelen van de organisatie, zo staat in de jaarstukken. Het collegeprogramma en de daarin geformuleerde ambities om de toekomstvisie *Zaans Evenwicht* te realiseren zijn de basis hiervoor. Verder wordt beoogd de sturing op resultaten te verbeteren. Ook de bezuinigingsopgave en de decentralisaties vanuit het rijk noodzakelijk tot organisatieontwikkeling. Deze ontwikkelingen gecombineerd met de ambities van Zaanstad, stellen andere eisen aan de organisatie en de wijze van samenwerking met partners. In 2010 zijn de voorbereidingen getroffen voor een organisatieontwikkeltraject onder de noemer 'Werken aan evenwicht'. Deze zal in 2011 onder begeleiding van een programmamanager worden uitgevoerd.²³

Kadernota 2012-2015

In de kadernota geeft het college aan dat de bezuinigingen – die voor een groot deel terechtkomen bij de organisatie – én de veranderdruk impact hebben op wat de organisatie nog kan hebben. Het doorvoeren van een verandering kost tijd, middelen en geld en de beschikbaarheid van de juiste mensen. Dit is in de ambtelijke organisatie allemaal zeer beperkt beschikbaar. De kunst wordt om de veranderopgave onderdeel te maken van het reguliere proces. Bij deze aanpak is de kennis en kunde

²⁰ Ook gaf het Organisatiebesluit 2011 een beschrijving van de reorganisaties die sinds de Organisatieverordening uit 2001 nog hadden plaatsgevonden. Zo was de dienst Middelen tussentijds gevormd.

²¹ Gemeenteblad 2011 nummer 44, *Organisatiebesluit*, uitgegeven op 7 juni 2011.

²² Bericht intranet, *Programma Werken aan Evenwicht aan de slag met 3 speerpunten*, bijgewerkt op 24-05-2012. Het derde thema 'flexibiliteit en efficiency' is uiteindelijk niet binnen het programma *Werken aan evenwicht* gestart. Reden hiervoor was dat er binnen de gemeentelijke organisatie al meerdere activiteiten in dit kader plaatsvonden en de gemeente overlap tussen activiteiten wilde voorkomen (bron: interview 2 april 2013).

²³ *Jaarstukken 2010*, p84 en p93.

van medewerkers van belang, maar kan ook niet zonder een politieke keuze over de rol, taken en verantwoordelijkheden van de lokale overheid.²⁴

Programmabegroting 2012-2015

Met de begroting 2012 introduceert het college het begrip wendbare organisatie. Er wordt gestreefd naar een wendbare organisatie die zich snel en adequaat weet te organiseren om samen met bestuur, partners en maatschappelijke instellingen de toekomstvisie 'Zaans evenwicht' in samenhang met de uitvoering van het collegeprogramma gestalte te geven. In een wendbare organisatie maakt flexibiliteit in mensen, systemen en processen het mogelijk om snel en adequaat in te spelen op de veranderende eisen die door de omgeving worden gesteld. De wendbaarheid zal binnen de organisatie toenemen doordat op drie punten – resultaatgerichtheid, flexibiliteit en leiderschap en employability – een ontwikkeltraject is gestart. Dit ontwikkeltraject geldt voor de gehele organisatie. Om de wendbaarheid te vergroten en om gericht sturing te kunnen geven aan de veranderopgaven, worden mogelijkheden om de sturing aan de top aan te passen onderzocht. Bij de portefeuillevverdeling van de directeuren is de inhoud leidend; de aansturing van het maatschappelijke domein is bijvoorbeeld al in 2011 onder één directeur geplaatst.²⁵

Organisatiebesluit 2012

Per 1 januari 2012 is het Organisatiebesluit 2012 in werking getreden. Vijf diensten zijn, met uitzondering van de brandweer, tot één algemene dienst gefuseerd.²⁶ Deze dienst staat onder één directie, waarvan de directeuren in algemene dienst zijn benoemd. Daarbij heeft de gemeentesecretaris de verantwoordelijkheid om in overleg met het college de portefeuilles van de directeuren vast te stellen.²⁷

De fusie van de diensten heeft tot doel het organiserend vermogen van de organisatie te vergroten. De gemeente staat voor complexe opgaven en omgaan met verandering is onderdeel van het dagelijks werk geworden. Het is van belang dat de organisatie snel en adequaat kan inspelen op de vragen die zich voordoen, zonder daarbij gehinderd te worden door organisatorische obstakels. Het organiserend vermogen van de organisatie neemt toe door de diensten te fuseren en de onderliggende systemen en processen daar op in te richten. Deze verandering in de structuur is randvoorwaardelijk voor gericht te kunnen werken aan de momenteel urgente inhoudelijke opgaven, de bezuinigingen en het vergroten van de 'mentale' wendbaarheid van medewerkers.²⁸

²⁴ Kadernota 2012-2015, p33

²⁵ Begroting 2012-2015, p8, p90-91 en p101.

²⁶ Deze dienst was onderverdeeld in vijf portefeuilles: Maatschappelijke domein, Stedelijke ontwikkeling, Fysieke realisatie, Dienstverlening en veiligheid en Bedrijfsvoering (bron: voorstel B&W organisatieaanpassing, 9 december 2011). Inmiddels zijn er vier domeinen: Maatschappelijke Ontwikkeling; Openbare ruimte, dienstverlening en Veiligheid; Bedrijfsvoering; en Stedelijke ontwikkeling (bron: indeling algemene dienst februari 2013).

²⁷ Brief WOR bestuurder aan de Ondernemingsraad, *Ontwikkelingen in de organisatie*, 16 september 2011.

²⁸ Raadsinformatiebrief *Aanpassing organisatiebesluit*, (2012/2050), 10 januari 2012.

Jaarstukken 2011

In de jaarstukken wordt ingegaan op het organisatieontwikkelprogramma Werken aan evenwicht, zoals ook al eerder besproken in de jaarstukken 2010. Ook is opgenomen dat met het Organisatiebesluit is besloten tot een structuuraanpassing. De oude vaste dienstenstructuur is vervangen door een flexibele directiesturing met wisselende portefeuilles. Daarnaast is met het medewerkeronderzoek inzichtelijk gemaakt welke sterke punten én welke verbeterpunten de gemeente als werkgever heeft. Ook was in 2011 veel aandacht voor het maken van goede resultaatafspraken en sturing op de ontwikkeling van medewerkers.²⁹

Kadernota 2013-2016

Vergroting van de wendbaarheid van de organisatie blijft een belangrijk thema. Zo staat in de kadernota 2013 dat wordt gestreefd naar een organisatie die zich snel en adequaat weet aan te passen aan veranderende omstandigheden en ruimte biedt aan 'ontwikkeling en deregulering' en 'maatwerk en eigen verantwoordelijkheid'. Verder wil het college na de kerntakendiscussie een visie op de organisatie vaststellen.³⁰ De organisatievisie is gekoppeld aan de beleidsambities van Zaanstad zoals benoemd in de toekomstvisie *Zaans evenwicht* en vormt de strategische verbinding van HRM, algemeen beleid en het management van de organisatie.

Daarnaast wordt net als in de jaarstukken 2011 ingegaan op het Organisatiebesluit dat onder de noemer 'Werken aan evenwicht' per 1 januari 2012 in werking is getreden. Alle voormalige diensten zijn (met uitzondering van de Brandweer) opgegaan één dienst, namelijk concern Zaanstad. De directie is één geheel, maar per directeur zijn er aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden zijn flexibel en kunnen wat betreft aansturing worden aangepast als dit vanwege externe ontwikkelingen nodig blijkt te zijn.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de omvang en inzet van het ambtelijke apparaat. Zaanstad heeft een relatief klein ambtelijk apparaat, maar naar verhouding veel leidinggevend. Een mogelijke bezuiniging op directie en management is onderdeel van een visie op de organisatie. De totale opgave voor de organisatie bedraagt circa € 11,8 miljoen. Om deze opgave te behalen moeten processen opnieuw worden ingericht, beleid worden aangepast en functies worden geschrapt.³¹

Begroting 2013-2016

Ook in de begroting 2013 blijft wendbaarheid een belangrijk onderwerp. Het programma Werken aan evenwicht richt zich op het realiseren van de voorwaarden om de hervormingsagenda te kunnen uitvoeren.³² Deze voorwaarden zijn

²⁹ *Jaarstukken 2011*, p89.

³⁰ De kerntakendiscussie is de discussie die de raad en college in 2012 hebben gevoerd om keuzes te (kunnen) maken over welke taken de gemeente in de toekomst nog wel en niet meer zelf moet uitvoeren.

³¹ *Kadernota 2013-2016*, p7 en p22-24.

³² Met de hervormingsagenda wil de gemeente Zaanstad de ruimtelijke, sociale en economische structuur van Zaanstad versterken en de uitgaven terugbrengen. Voor vier taakgebieden - sport, cultuur, stedelijke ontwikkeling en

wendbaarheid, reductie van formatie en een betere kwantitatieve balans tussen de verhouding management en medewerkers én flexibilisering en digitalisering van de dienstverlening.

Met het Organisatiebesluit heeft het college het organiserend vermogen van de organisatie vergroot. Nieuw is de vorming van het domein Bedrijfsvoering. Deze organisatorische verandering heeft tot doel om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verhogen en de kostenverhouding tussen primaire en ondersteunende processen te verbeteren. Het nieuwe domein Bedrijfsvoering schept meer mogelijkheden voor integrale sturing en beheersing van bedrijfsvoeringprocessen dan in het oude organisatiemodel.

Verder is naar verwachting de uitstroom een veelvoud van de beoogde reductie in formatie. Dit maakt de formatiereductie een kwalitatieve opgave. In 2013 ligt de focus dan ook bij de brede ontwikkeling van medewerkers om hun inzetbaarheid te vergroten. Hiervoor zullen ontwikkelprogramma's worden aangeboden die aan de organisatiedoelstellingen gerelateerd zijn (zoals regie- en netwerkvaardigheden en resultaatsturing).³³

Besturingsmodel

De nieuwe organisatie zoals deze is gewijzigd naar aanleiding van het Organisatiebesluit 2012 vraagt om een uitwerking van vraagstukken van sturing, coördinatie en informatie. Deze uitwerking wordt gegeven in het *Gemeentelijk besturingsmodel: Zo doen we het in Zaanstad!*³⁴ Het besturingsmodel is een manier om te bepalen hoe je een organisatie aanstuurt.³⁵

Het besturingsmodel gaat ook in op de vier in de honderddagenbrief genoemde doelen als vertaling van *Zaans Evenwicht*. Deze vier doelen zijn de ontwikkelopgaven voor de organisatie.³⁶ Om de ontwikkelopgaven te realiseren werkt het programma *Werken aan evenwicht* aan de volgende resultaten:

- een aantrekkelijke werkgever (kernpunten 'uitdagende werkomgeving' en 'ontwikkelingsmogelijkheden');
- wendbare organisatie (organisatie onafhankelijke systemen, eenduidige en uniforme ontsluiting van kennis, terugdringen regelgeving en bureaucratie);
- toegankelijke organisatie (gemakkelijke digitale bereikbaarheid, gebruiksgemak en selfservice interne gebruikers, benutten sociale media);
- goede relatie burger en bestuur (beperken en beheersing risico's, zichtbaar maken van resultaten, optimaliseren van het bestuurlijk besluitvormingsproces);

wijkmanagement - wil de gemeente een andere rol aannemen. De komende jaren zal de gemeente ook op andere beleidsterreinen naar het takenpakket kijken en de rol van de gemeente heroverwegen (bron: *Begroting 2013-2016*, p6).

³³ *Begroting 2013-2016*, p138-139.

³⁴ *Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!*, 26 november 2012.

³⁵ Interview 2 april 2013.

³⁶ *Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!*, 26 november 2012, p.7.

- efficiënte bedrijfsvoering (efficiënte processen en uitvoering, duidelijke toegevoegde waarde producten en diensten van staf en ondersteuning, ombuiging op staf en ondersteuning realiseren).

Jaarstukken 2012

In de jaarstukken is opgenomen dat in 2012 is gewerkt aan de wendbaarheid van de organisatie. Hiervoor worden een zestal 'prestaties' genoemd, waaronder het benutten van de werkomgeving in het nieuwe stadhuis ter bevordering van resultaatgericht werken en samenwerken, professionaliseren van medewerkers rond houding en gedrag in het kader van de nieuwe rol en het versterken van leiderschap als managementkwaliteit. Alle activiteiten liggen op koers.

Andere ontwikkelingen binnen de organisatie zijn het opstellen van een visie op control en een nieuw rekeningschema. Dat de wendbaarheid van de organisatie is vergroot door het Organisatiebesluit blijkt verder uit de relatief eenvoudige samenvoeging van twee domeinen (Openbare ruimte en Dienstverlening & Veiligheid). De taakstelling op de formatie is ruim behaald. Medewerkers zijn zich ook meer bewust van de behoefte aan wendbaarheid en flexibiliteit, wat wordt geïllustreerd door de hoge interne doorstroom bij vervulling van vacatures.³⁷

Verder is na de kerntakendiscussie de nadruk verschoven van de 'wat'-vraag naar de 'hoe'-vraag (de hervormingsagenda). Nu staat centraal hoe de gemeente haar taken zo efficiënt mogelijk kan uitvoeren, al dan niet in samenwerking met burgers en andere maatschappelijke partners.³⁸

Kadernota 2014-2017

Het college constateert in de kadernota dat de organisatie in 2012 wendbaar is gemaakt door de diensten te fuseren, de bedrijfsvoering te concentreren en de organisatie onder één directie te plaatsen. Met de directie streeft het college naar een organisatie die bevordert dat burgers, bedrijven en instellingen vanuit hun eigen kracht en mogelijkheden werken aan hun eigen ontwikkeling, die van hun omgeving, de Zaanstreek of de Metropoolregio Amsterdam. Van 'zorgen voor' gaat de gemeente naar 'zorgen dat'. Structureel zal van de totale taakstelling meer dan € 15 miljoen op de ambtelijke organisatie worden gerealiseerd. De formatiereductie voor 2016 zal ongeveer 220 fte bedragen. Een deel van deze reductie zal worden gerealiseerd door het aflopen van tijdelijke contracten, het verminderen van inhuur en natuurlijk verloop door pensionering en vrijwillig vertrek.³⁹

³⁷ *Jaarstukken 2012*, p68-70 en p78.

³⁸ *Jaarstukken 2012*, p78.

³⁹ *Kadernota 2014-2017*, p10.

Toekomstige reorganisaties

Voor het domein Bedrijfsvoering, het domein Stedelijke Ontwikkeling en het Maatschappelijke domein is er sprake van een toekomstige reorganisatie. De adviesaanvragen voor het domein Bedrijfsvoering en (gedeeltelijk voor) het domein Stedelijke ontwikkeling ligt bij de Ondernemingsraad (OR). Wat betreft Maatschappelijke domein is deze adviesaanvraag nog in ontwikkeling.⁴⁰

2.1.2 Flankerend beleid

In de vorige subparagraaf zijn we uitgebreid ingegaan op de beleidsmatige en organisatorische kaders die voor de organisatieontwikkeling zijn gesteld. Er zijn echter ook andere beleidsnotities die raken aan de organisatieontwikkeling. Dit noemen we het flankerend beleid.

Beïnvloedingsstrategie

De *Beïnvloedingsstrategie 'Gezamenlijk doelstellingen realiseren'* van mei 2012 is het richtinggevende kader voor het externe handelen van de gemeente Zaanstad.⁴¹ De gemeente kan niet alleen haar opgaven realiseren, maar heeft daar partners voor nodig. De besluiten van deze partners over de inzet van hun middelen, zijn van belang voor de realisatie van de doelstellingen van de gemeente Zaanstad. Het doel van de beïnvloedingsstrategie is het op effectieve wijze beïnvloeden van de besluiten van deze partners.

In de notitie wordt beschreven dat de steeds intensiever wordende samenwerking met andere organisaties een bijzondere vorm van externe oriëntatie is. Deze samenwerking heeft ook een meer bestuurlijke en organisatiekundige kant, welke is belegd bij het traject Werken aan evenwicht. Dit traject is gericht op organisatieverandering. Vanuit de *Beïnvloedingsstrategie* zal dan ook aansluiting worden gezocht bij trajecten als Werken aan evenwicht, verbetering van de P&C cyclus en de beleidsagenda. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat er sprake is van overlap of interactie tussen verschillende trajecten.

Een visie op control in Zaanstad

In *Een visie op control* van januari 2013 is beschreven dat interne en externe ontwikkelingen vragen om een bezinning op control.⁴² Een van deze (interne) ontwikkelingen is de organisatieontwikkeling, waaronder ook het nieuwe organisatiebesluit. Verder bleek uit een benchmark in 2011 dat Zaanstad gemiddeld meer personeel inzet voor de P&C-functie dan andere vergelijkbare gemeenten. In 2012 is daarom bezuinigd door het schrappen van 12 fte in de P&C-functie. In de visie wordt een onderbouwing van de bezuiniging gegeven aan de hand van drie ontwikkelijnen:

⁴⁰ Interview 7 juni 2013.

⁴¹ Een van de doelen uit de honderddagenbrief is om te komen tot een meer intensieve interactie met partners om zo invulling te kunnen geven aan Zaans Evenwicht en de ambities van het college.

⁴² *Een visie op control in Zaanstad "Tom Poes, verzin een list"* 1 januari 2013.

- standaardisatie en centralisatie transactieprocessen bij sector Middelen;
- vereenvoudiging rekeningschema en waar mogelijk het terugdringen van interne kostenverrekening;
- terugdringen van het door (juridisch en financiële) controllers verrichte taken die elders verricht zouden moeten worden.

Verder is tijdens de inrichting van de nieuwe organisatie duidelijk geworden dat de invulling van de controlfunctie sterk uiteenliep tussen diensten. Met behulp van de nieuwe visie zal de organisatie worden gestroomlijnd en waar mogelijk ook geüniformeerd.

HR-visie Zaanstad 2013-2014

De *HR-visie in Zaanstad* (februari 2013) bevat het HR-beleid op hoofdlijnen en zal nog nader worden uitgewerkt in afzonderlijke voorstellen. In de visie wordt het belang van verbinding met de organisatievisie en de geschiedenis van de organisatie benadrukt. De HR-visie is gebaseerd op de ontwikkelingen en trends van de afgelopen 4 jaar en de organisatievisie die daarin tot stand is gekomen. Thema's die in de HR-visie aan bod komen zijn onder andere Zaanstad als lerende organisatie waarin een betere aansluiting tussen het opleidingsaanbod en de organisatiedoelstellingen wordt nagestreefd en een wendbare organisatie en een flexibele inzet van medewerkers. Verder wordt ook ingegaan op sturen op resultaat en onder andere het gebruik van RGA's (resultaatgerichte afspraken) voor medewerkers.

2.2 Uitvoering organisatieontwikkeling

De gemeente Zaanstad onderneemt in het kader van de organisatieontwikkeling diverse activiteiten. Dit gebeurt binnen het programma *Werken aan evenwicht*. Deze activiteiten bestaan vooral uit bijeenkomsten over diverse onderwerpen en waarbij verschillende niveaus binnen de organisatie worden betrokken. Ook wordt ingezet op de 'follow-up' van het medewerkeronderzoek en worden medewerkers via intranet geïnformeerd over de stand van zaken over de organisatieontwikkeling.

Bijeenkomsten

Een groot deel van de activiteiten die in het kader van het programma *Werken aan evenwicht* worden uitgevoerd zijn bijeenkomsten. Allereerst hebben in 2012 onder leiding van Berenschot meerdere bijeenkomsten met de directie én het college plaatsgevonden. Doel van deze bijeenkomsten was de samenwerking zowel binnen als tussen het college en de directie te verbeteren.⁴³ Verder zijn er bijeenkomsten voor leidinggevend georganiseerd. Daarnaast wordt twee keer per jaar een gezamenlijke lunch voor medewerkers en directie gehouden. In 2011 hadden deze lunches integriteit als thema.⁴⁴ Verder is er een Club van 100 opgericht waarbij medewerkers nadenken over een actueel onderwerp. De samenstelling van de club rouleert elke

⁴³ Berenschot, *Memo Gezamenlijke conferentie Zaanstad*, 28 september 2012.

⁴⁴ *Lunches medewerkers en directie over integriteit, waarden.*

bijeenkomst omdat medewerkers elkaar uitnodigen om deel te nemen. Er zijn in 2011 drie bijeenkomsten geweest over achtereenvolgens de do's en dont's van de organisatieontwikkeling, de resultaten van het medewerkeronderzoek en verhuizing naar het nieuwe stadhuis.⁴⁵ Daarnaast is er vier keer per jaar een leerkring ofwel themabijeenkomst. Doel van deze bijeenkomsten is om binnen de organisatie kennis te delen over bepaalde (actuele) thema's.⁴⁶ Verder hebben begin 2013 de Wendbare weken plaatsgevonden, waarmee een impuls moest worden gegeven aan de flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie en medewerkers. Medewerkers konden 2 dagen op een andere afdeling meelopen. Doel hiervan was dat medewerkers buiten hun eigen vertrouwde omgeving konden rondkijken om zo hun eigen wendbaarheid en die van de organisatie te vergroten.⁴⁷ Tot slot zijn in 2011 en 2012 meerdere inloopbijeenkomsten over de kadernota en begroting geweest, waarin werd gecommuniceerd over ontwikkelingen in de organisatie en de relevantie van het programma *Werken aan evenwicht*.⁴⁸

Vervolg medewerkeronderzoek

In mei 2011 is een medewerkeronderzoek uitgevoerd bij de gemeente Zaanstad. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek zijn drie thema's benoemd die zijn meegenomen in het programma *Werken aan evenwicht*.⁴⁹ In het jaarplan 2012 voor het programma *Werken aan evenwicht* is opgenomen dat het medewerkeronderzoek 'levendig moet worden gehouden' door hier tweemaal per jaar aandacht aan te besteden in het managementteam.⁵⁰ Eén van de thema's van het programma *Werken aan evenwicht* naar aanleiding van het medewerkeronderzoek is resultaatsturing en rolduidelijkheid. Hierop wordt sterk ingezet door het opstellen van 'resultaatgerichte afspraken' (RGA's). Medewerkers moeten door deze RGA's aangeven hoe hun individuele werkzaamheden bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen zoals geformuleerd in de programmabegroting. Ook moeten de RGA's bijdragen aan een gevoel van betrokkenheid en binding bij de gemeentelijke organisatie en wederzijdse waardering binnen de organisatie.⁵¹ Er heeft overigens ook een aparte bijeenkomst plaatsgevonden over resultaatsturing, waaraan zowel leidinggevenden als medewerkers deelnamen. De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn verder besproken met de Club van 100.⁵²

Informereren via intranet

Op intranet zijn de afgelopen jaren diverse berichten over de organisatieontwikkeling en het programma *Werken aan evenwicht* geplaatst. Medewerkers worden hierdoor op de hoogte gehouden over de stand van zaken.

⁴⁵ Bericht intranet, *De club van 100*, laatst bijgewerkt op 13-12-2011.

⁴⁶ *Jaarplan 2012 Werken aan evenwicht* en interview 13 juni 2013.

⁴⁷ Interview 2 april 2013.

⁴⁸ Interview 13 juni 2013.

⁴⁹ Zie hiervoor paragraaf 2.1.1.

⁵⁰ *Jaarplan 2012 Werken aan evenwicht*.

⁵¹ *Voorstel aan directie Resultaatsturing*, 20 augustus 2012.

⁵² *Verslag Resultaatsturing: "We zien het zitten!"*, 12 juli 2012.

3 Benadering organisatieontwikkeling

In dit hoofdstuk geven we antwoord op het laatste deel van de eerste onderzoeksvraag:

1. Hoe heeft de gemeente Zaanstad het proces van organisatieontwikkeling vormgegeven?
 - c. Hoe kan de gekozen benadering van organisatieontwikkeling worden getypeerd?

In de eerste paragraaf staan we stil bij de gekozen benadering voor organisatieontwikkeling en proberen we aan te geven welke kansen die benadering biedt en welke risico's er aan kunnen kleven. Vervolgens gaan we in de tweede paragraaf na in hoeverre de in Zaanstad gekozen benadering ook daadwerkelijk in de praktijk is toegepast.

3.1 Achtergrond van de benadering in Zaanstad

In Zaanstad heeft men voor de organisatieontwikkeling gebruik willen maken van de benadering van *appreciative inquiry* (AI). Bij AI onderzoeken medewerkers in een organisatie wat al goed gaat en goed werkt en wordt hierop voortgebouwd. Voor de uitvoering van AI wordt een 4-D cyclus beschreven:⁵³

1. discovery (onderzoek): wat gaat goed? (waarderen)
2. dream (droom): wat kan er zijn? (visualiseer resultaten)
3. design (ontwerp): wat is het ideaal? (co-construeren)
4. destiny (bestemming): hoe te leren, veranderen en verbeteren? (behouden)

Idealiter worden zoveel mogelijk medewerkers in het proces van AI betrokken. Dit kan onder meer door op grote schaal interviews af te nemen. De focus van de benadering is sterk gericht op het positieve. De veronderstelling hierbij is dat waar aandacht aan wordt gegeven, groter wordt. De bedenkers van AI zijn dan ook van mening dat de traditionele nadruk op problemen – onbedoeld – leidt tot een vergroting van deze problemen. Door je te richten op de dingen die goed gaan kun je de beste resultaten bereiken.⁵⁴

Vergelijking met andere benaderingen

Er zijn verschillende benaderingen van waaruit de organisatieontwikkeling kan worden ingericht. AI wordt allereerst altijd gecontrasteerd met de benadering waarin (het oplossen van) problemen binnen de organisatie centraal staan. Een derde

⁵³ Cooperrider, D.L. en Whitney, D., 'A positive revolution in change: appreciative inquiry', *Public administration and Public policy*, 2001.

⁵⁴ Cooperrider, D.L. en Whitney, D., 'A positive revolution in change: appreciative inquiry', *Public administration and Public policy*, 2001 en Grieten, S. en Lambrechts, F. 'De theoretische grondslagen van appreciative inquiry', 2011.

bekende benadering is het doeldenken (beleidssturing). In die benadering wordt organisatieontwikkeling gezien als een instrument om een doel voor de organisatie te bereiken. In figuur 3.1 hebben we de drie verschillende benaderingen naast elkaar gezet.⁵⁵

Figuur 3.1 – Probleemoplossing, appreciative inquiry en beleidssturing vergeleken



Figuur 3.1 laat zien dat ondanks het gebruik van een heel andere terminologie er toch ook overeenkomsten zijn. In alle drie de benaderingen begint het met het zoeken naar motieven om te veranderen (een probleem, een droom, een doel), vervolgens worden er strategieën ontwikkeld (mogelijke oplossingen, dialoog, beleid) en tot slot volgt een implementatiestrategie.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Bij probleemoplossing en beleidssturing wordt gedacht vanuit een eenmalig, rationeel ontwerp. Er is (nu) een probleem dat moet worden opgelost of er is een doel dat (in de toekomst) moet worden bereikt. De oplossingsstrategie of het beleidsontwerp wordt bedacht, ter besluitvorming voorgelegd, vastgelegd en uitgevoerd. Binnen AI gaat het meer om een voortdurend proces van verbetering van de sterke kanten van de organisatie en het verwezenlijken van dromen. De aanpak bij AI is ook niet top down, maar bottom up.⁵⁶ Bij AI worden idealiter alle medewerkers of in ieder geval een groot deel van de medewerkers betrokken in het proces dat gericht is op het bereiken van draagvlak en consensus.

⁵⁵ Bewerkt door de rekenkamer, gebaseerd op: Cooperrider, DL, PF Sorensen, Jr., D Whitney & TF Yaeger (2000). Appreciative Inquiry. Rethinking organization toward a positive theory of change. Stipes Publishing, Champaign, Illinois.

⁵⁶ Bij de bottom up benadering begint de organisatieontwikkeling vanuit de organisatie en medewerkers zelf. Bij de tegenhanger, de top down benadering, begint de organisatieontwikkeling bij de top van de organisatie. De gewenste veranderingen worden vervolgens in de rest van de organisatie geïmplementeerd.

Kansen en risico's appreciative inquiry

Een belangrijke *kans* van AI ligt in het creëren van draagvlak voor de organisatieontwikkeling. Bij AI worden bij voorkeur zoveel mogelijk medewerkers betrokken in het proces. Omdat medewerkers gezamenlijk invulling geven aan de organisatieontwikkeling is het draagvlak groot. Dit kan vervolgens ook weer positieve gevolgen hebben voor de doelmatigheid van de organisatieontwikkeling. Medewerkers zijn geïmmiteerd aan de richting die wordt ingeslagen en zullen hieraan ook een bijdrage willen leveren.

Er kleven echter ook enkele *risico's* aan de AI-benadering. Allereerst zou er gebrek aan transparantie kunnen ontstaan. Het na te streven toekomstbeeld en de weg naar die 'stip op de horizon' wordt meer "intuïtief" vastgesteld. Het proces is voor buitenstaanders relatief ondoorzichtig, omdat weinig is vastgelegd. Ook blijft binnen de benadering van AI onduidelijk hoe besluitvorming plaatsvindt. Bij een continu proces is het altijd lastig om vast te stellen waar de beslissingsmacht ligt en wie wanneer de richting van de organisatieontwikkeling bepaalt.

Verder kan er door de focus op het positieve - onbedoeld - een situatie ontstaan waarin eventuele problemen die binnen een organisatie spelen, worden ontkend. In de literatuur waarschuwt men voor dit gebruik van AI als afleiding voor echte problemen of om andersoortige geluiden tegen te gaan.⁵⁷ Sommige auteurs stellen overigens ook dat het maken van onderscheid tussen positieve en negatieve ervaringen kunstmatig is omdat ze aan elkaar zijn verbonden.⁵⁸ En met de nadruk op het positieve wordt voorbij gegaan aan de mogelijkheid om van problemen te leren. Een probleem kan immers ook worden gezien als een gefrustreerde 'droom' waarvan je kunt leren.⁵⁹

3.2 Benadering organisatieontwikkeling: startpunt en proces

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de benadering van AI ook daadwerkelijk is gebruikt bij de organisatieontwikkeling in Zaanstad. Daarbij kijken we naar het startpunt én de nadere inrichting van het proces van organisatieontwikkeling.

Startpunt organisatieontwikkeling

In interviews en enkele documenten wordt aangegeven dat de organisatieontwikkeling in Zaanstad is gestart vanuit wat goed gaat binnen de organisatie.⁶⁰ Dit is waar de benadering van AI voor staat: medewerkers onderzoeken binnen de organisatie wat goed gaat en daarop wordt verder voortgebouwd.

⁵⁷ Bushe, G.R. (2007), Appreciative inquiry is not (just) about the positive, *OD Practitioner*, 39, 4, p.30-35.

⁵⁸ Fineman, S. (2006). On being positive: concerns and counterpoints. *Academy of Management Review*, 31, 2, 270-291.

⁵⁹ Hornstrup, C. & Johanson, T. (2009), From appreciative inquiry tot inquiring appreciatively, *AI Practitioner*, 11, 3.

⁶⁰ Interview 13 juni 2013 en *Honderddagenbrief*, januari 2011 en Brief aan de Ondernemingsraad van de gemeentesecretaris, *Ontwikkelingen in de organisatie*, 16 september 2011.

Bij nadere analyse van de doelen voor de organisatieontwikkeling zoals genoemd in de honderddagenbrief blijkt echter dat sommige van deze doelstellingen toch ook terug te herleiden zijn naar interne aandachtspunten en problemen binnen de organisatie. Zo is een aandachtspunt voor de interne organisatie dat de gerichtheid op het doen, in combinatie met de soms onheldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden maakt dat de gemeentelijke organisatie niet altijd gestructureerd werkt. De tweede doelstelling voor de organisatieontwikkeling is onder meer gericht op verduidelijking van verantwoordelijkheden. Deze doelstelling voor de organisatieontwikkeling komt dus voort uit een intern probleem binnen de gemeentelijke organisatie.

De organisatieontwikkeling in Zaanstad is daarmee niet alleen vanuit de benadering van AI ingericht. De doelstellingen die voor de organisatieontwikkeling zijn geformuleerd komen dus niet enkel voort uit wat goed gaat binnen de organisatie. Er wordt ook gekeken naar interne aandachtspunten. Daarmee heeft de organisatieontwikkeling in Zaanstad (gedeeltelijk) ook haar startpunt in de probleemoplossing.

Proces organisatieontwikkeling

Bij AI worden idealiter alle medewerkers of in ieder geval een groot deel van de medewerkers betrokken in het proces dat is gericht op het bereiken van draagvlak en consensus. Het proces van organisatieontwikkeling is daarmee sterk bottom up ingericht.

In de gemeente Zaanstad hebben in het kader van de organisatieontwikkeling diverse bijeenkomsten plaatsgevonden waaraan medewerkers konden deelnemen. Denk hierbij aan de lunchbijeenkomsten, themabijeenkomsten en de Club van 100. Daarnaast zijn de resultaten van het medewerkeronderzoek – de input vanuit medewerkers – aanleiding geweest om drie thema's te formuleren waaraan binnen de organisatie meer aandacht wordt gegeven. Op deze manier heeft Zaanstad geprobeerd het proces bottom up vorm te geven. Uit het medewerkeronderzoek bleek echter dat medewerkers niet heel positief zijn over het meedenken over of inbrengen van ideeën over de organisatieontwikkeling.⁶¹ Verder hebben wij ook niet kunnen constateren dat medewerkers zijn geconsulteerd bij bijvoorbeeld de koers die met de doelen uit de honderddagenbrief is ingezet. Hetzelfde geldt voor het Organisatiebesluit 2012 waarmee er één algemene dienst is gevormd.

Daarmee concluderen we dat de organisatieontwikkeling in Zaanstad elementen van AI in zich heeft doordat bepaalde activiteiten sterk bottom up zijn opgezet. Tegelijkertijd waren medewerkers in het verleden zelf niet heel positief geweest over hun inbreng en bijdrage aan de organisatieontwikkeling. Ook wij hebben niet kunnen constateren dat medewerkers zijn geconsulteerd bij bijvoorbeeld de bepaling van de vier doelen voor de organisatieontwikkeling.

⁶¹ Interview 13 juni 2013.

Conclusies

We constateren dat zowel bij het startpunt als het verdere proces van de organisatieontwikkeling niet alleen de benadering van AI is gebruikt. Het startpunt van AI is om voort te bouwen op wat goed gaat binnen de organisatie. De doelstellingen die zijn geformuleerd voor de organisatieontwikkeling komen echter gedeeltelijk ook voort uit (interne) aandachtspunten en problemen. Daarmee is ook gebruik gemaakt van de benadering van de probleemoplossing. Verder zien we dat bij de verdere inrichting van het proces van organisatieontwikkeling is geprobeerd om medewerkers erbij te betrekken (bottom up). Dat is volgens de benadering van AI; binnen de organisatie wordt gezamenlijk door medewerkers onderzocht wat goed gaat en hierop wordt voortgebouwd. Tegelijkertijd zien we dat medewerkers dit zelf in het verleden niet altijd zo hebben ervaren. Ook hebben we niet kunnen constateren dat bijvoorbeeld de doelen en de verdere richting van de organisatieontwikkeling zoals opgenomen in de honderddagenbrief mede zijn bepaald door de medewerkers. Deze top down benadering is niet in overeenstemming met de benadering van AI.

De constatering dat bij de organisatieontwikkeling in Zaanstad niet altijd de benadering van AI is gebruikt maakt de vraag naar in hoeverre adequaat op kansen en risico's van deze benadering is ingespeeld des te interessanter. In hoofdstuk 4 gaan we hier op in.

4 Kansen en risico's organisatieontwikkeling

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

2. In hoeverre speelt de gemeente Zaanstad adequaat in op kansen en risico's bij de wijze waarop de organisatieontwikkeling is vormgegeven?

In hoofdstuk 3 hebben we enkele kansen en risico's genoemd die bij de in Zaanstad gekozen benadering van de organisatieontwikkeling kunnen spelen. In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de gemeente adequaat omgaat met deze kansen en risico's.

Voor dit hoofdstuk baseren we ons op gesprekken met de directeurs van de verschillende domeinen, de voorzitter van de ondernemingsraad, de gemeentesecretaris en het hoofd van de sector Middelen. We hebben niet gesproken met (een afvaardiging van) medewerkers.

4.1 Kans: Draagvlak

Onder draagvlak verstaan we het hebben van steun van medewerkers voor de organisatieontwikkeling.

Wat heeft Zaanstad gedaan?

In de honderddagenbrief is opgenomen dat het een stap verder brengen van de organisatie staat of valt met de inzet van alle medewerkers. Voor sommige trajecten wordt een groot deel van, of zelfs de hele gemeentelijke organisatie betrokken. Bij andere trajecten worden alleen de betrokkenen meegenomen.⁶² De medewerkers geven zelf invulling aan de verandering: de verandering gaat niet over hen, maar wordt met en door hen ingevuld.⁶³ Ook in de startnotitie voor het programma *Werken aan Evenwicht* wordt aandacht gegeven aan het belang van draagvlak binnen de organisatie voor het programma. Zo moet er voor het programma draagvlak binnen de directie en bij de sectorhoofden zijn zodat zij dit kunnen uitdragen binnen de organisatie en moeten medewerkers bekend zijn met de activiteiten die in het kader van het programma worden uitgevoerd.⁶⁴

Betrokkenheid medewerkers

De gemeente Zaanstad probeert medewerkers op twee manieren bij de organisatieontwikkeling te betrekken. Allereerst worden medewerkers via onder andere nieuwsbrieven en bijeenkomsten geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen binnen de organisatie. Daarnaast worden medewerkers zelf ook betrokken bij de organisatieontwikkeling. Zo is er een Club van 100 opgericht waarbij medewerkers meedenken over een actueel onderwerp. Verder werken binnen het

⁶² *Honderddagenbrief*, januari 2011.

⁶³ Brief WOR bestuurder aan de Ondernemingsraad, *Ontwikkelingen in de organisatie*, 16 september 2011.

⁶⁴ *Startnotitie Werken aan Evenwicht*, 18 april 2012.

domein Stedelijke Ontwikkeling 30 à 40 medewerkers aan de ontwikkelopgaven voor de hervormingsagenda. Binnen het sociale domein doen medewerkers onder andere mee aan pilots, zoals meelopen met de sociale wijkteams.⁶⁵ Deze manieren om de betrokkenheid onder medewerkers te vergroten kunnen bijdragen aan draagvlak voor de organisatieontwikkeling.

Onrust medewerkers

Uit de interviews komt geen eenduidig beeld over eventuele onrust onder medewerkers naar aanleiding van de voorgenomen hervormingen en de huidige bezuinigingsopgave. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat de onrust onder medewerkers meevalt en dat er ook wel begrip is voor de voorgenomen veranderingen. Anderzijds zorgen veranderingen toch wel voor de nodige onzekerheden binnen de organisatie. Verschillende functies zullen qua inhoud sterk veranderen. En verder zorgt het wegvallen van medewerkers met tijdelijke contracten toch wel voor onrust en onzekerheid binnen de organisatie.⁶⁶ Het is daarom ook heel belangrijk dat goed wordt gecommuniceerd over (toekomstige) veranderingen binnen de organisatie.⁶⁷ En ook het betrekken van medewerkers bij de organisatieontwikkeling is van belang om onrust onder medewerkers tegen te gaan.⁶⁸ Dus hoewel de eventuele onrust en onzekerheid onder medewerkers het draagvlak voor veranderingen in de organisatie niet zal vergroten, probeert de gemeente dit wel op een goede manier op te vangen.

Nieuw stadhuis

Op basis van de meeste interviews ontstaat het beeld dat medewerkers de verhuizing naar het nieuwe stadhuis – iedereen op één locatie – als prettig ervaren. Medewerkers kunnen makkelijker bij elkaar binnenlopen en zaken kunnen eenvoudiger georganiseerd worden.⁶⁹ Eventuele veranderingen kunnen hierdoor mogelijk ook makkelijker worden opgepakt. Dit kan bijdragen aan een groter draagvlak onder medewerkers voor de organisatieontwikkeling.

Medewerkeronderzoek

In mei 2011 is een medewerkeronderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek bleek dat medewerkers niet heel positief waren over het meedenken of het inbrengen van ideeën over de organisatieontwikkeling.⁷⁰ Dit kan natuurlijk gevolgen hebben voor het draagvlak onder medewerkers. Als medewerkers niet het gevoel hebben dat ze kunnen bijdragen aan de organisatieontwikkeling, dan is er ook minder betrokkenheid met en steun voor de voorgestelde veranderingen binnen de

⁶⁵ Interview 27 en 31 mei 2013.

⁶⁶ Interview 27 en 30 mei en 6 juni 2013.

⁶⁷ Interview 30 mei, 31 mei en 6 juni 2013.

⁶⁸ Interview 27 en 31 mei en 6 juni 2013.

⁶⁹ Interview 27 mei, 30 mei en 6 juni 2013.

⁷⁰ Interview 13 juni 2013.

organisatie. In het programma *Werken aan evenwicht* is naar aanleiding van de resultaten van het medewerkeronderzoek meer aandacht aan drie thema's besteed.⁷¹

De ondernemingsraad heeft in 2012 een enquête gehouden over de follow-up van het medewerkeronderzoek uit 2011. Hierbij ging het om de follow-up van alle resultaten – en dus niet alleen de resultaten ten aanzien van de organisatieontwikkeling – van het medewerkeronderzoek. Wel zijn naar aanleiding van het medewerkeronderzoek drie thema's als speerpunten meegenomen in het organisatieontwikkeltraject *Werken aan evenwicht* (zie paragraaf 2.1.1), waardoor deze enquête van de OR in algemene zin ook iets zegt over de follow-up ten aanzien van de organisatieontwikkeling. Uit de enquête van de ondernemingsraad bleek dat bij ruim 72% van de ondervraagde medewerkers de resultaten van het medewerkeronderzoek in teamverband zijn besproken, maar dat medewerkers van mening zijn dat hieraan vervolgens te weinig follow-up is gegeven of dat dit in ieder geval niet zichtbaar is voor medewerkers.⁷² Dit kan naar onze mening een negatieve invloed hebben op het draagvlak onder medewerkers. Immers, als medewerkers het gevoel hebben dat er niet naar hun input wordt geluisterd, zal de betrokkenheid en daarmee het draagvlak onder medewerkers afnemen. Eind 2013 zal opnieuw een medewerkeronderzoek worden uitgevoerd. De resultaten op het gebied van draagvlak onder medewerkers – al dan niet als gevolg van de activiteiten van het programma *Werken aan evenwicht* – zullen dan opnieuw worden bekeken.⁷³

Conclusies

Draagvlak gaat om het verkrijgen van steun van medewerkers voor de organisatieontwikkeling. Hieraan besteedt Zaanstad aandacht door het informeren over én het betrekken van medewerkers bij de organisatieontwikkeling. Daarentegen lijkt het er op dat de voorgenomen veranderingen toch wel voor enige onrust en onzekerheid onder medewerkers zorgen. En hoewel dit geen positief effect op het draagvlak onder medewerkers zal hebben, probeert de gemeente dit wel op een goede manier op te vangen. Tegelijkertijd bleek uit het medewerkeronderzoek uit 2011 dat medewerkers niet heel positief waren over het meedenken of inbrengen van ideeën over de organisatieontwikkeling. De gemeente heeft vervolgens in het traject van organisatieontwikkeling aandacht gegeven aan de resultaten van het medewerkeronderzoek. Echter, uit een enquête van de ondernemingsraad blijkt dat het merendeel van de ondervraagde medewerkers van mening is dat te weinig follow-up is gegeven aan het medewerkeronderzoek of dat dat in ieder geval niet voor medewerkers zichtbaar is. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak onder medewerkers. In het nieuwe medewerkeronderzoek welke aan het

⁷¹ Zie ook paragraaf 2.1.1 hiervoor. Deze drie thema's waren achtereenvolgens: resultaatsturing en rolduidelijkheid, waardering en betrokkenheid en flexibiliteit en efficiency.

⁷² Bij deze enquête ging het om 483 respondenten (38,2% van het totale aantal medewerkers). Van deze respondenten vond 38,5% dat er voorstellen voor verbetering zijn uitgewerkt, 29,2% vond dat er concrete afspraken voor vervolgvactiteiten zijn gemaakt en 19,7% is van mening dat er zichtbare resultaten zijn geboekt. De overige respondenten hadden hier of geen mening over of waren van mening dat dit allemaal niet het geval was.

⁷³ Interview 13 juni 2013.

einde van dit jaar zal worden uitgevoerd, zullen de resultaten hierover opnieuw worden bekeken.

4.2 Risico: Transparantie

Transparantie is de mate waarin de organisatieontwikkeling voor anderen helder en navolgbaar is. Daarbij onderscheiden we verschillende actoren: de interne ambtelijke organisatie, de ondernemingsraad en de gemeenteraad

Wat heeft Zaanstad gedaan?

In de honderddagenbrief staat dat het werken aan de ontwikkelagenda – de vier doelen die zijn gesteld – moet inspireren en energie moet geven. Daarbij wordt gekozen voor een directe aanpak: ‘We gaan niet eerst een halfjaar nadenken en opschrijven hoe we willen veranderen, we gaat het vanaf morgen doen. Al doende leert men, met vallen en opstaan en met elkaar.’ Het gemeentelijk managementteam (GMT) heeft dus gekozen voor een ontwikkelaanpak in plaats van een ontwerpaanpak. Bij een ontwerpaanpak wordt vooraf een blauwdruk opgesteld met einddoelen en tussenstappen. Het proces is eindig. Bij een ontwikkelaanpak wordt vooraf een richting uitgezet en worden het doel en de tussenstappen gaandeweg ingevuld.⁷⁴

Interne organisatie: ontbreken plan organisatieontwikkeling

In de gemeente Zaanstad is geen plan voor de organisatieontwikkeling opgesteld. Uit de interviews blijkt dat dit niet als een probleem, maar zelfs juist als wenselijk wordt ervaren. Door de vele onzekerheden, denk aan de steeds toenemende bezuinigingsopgave, zou je het plan steeds moeten bijstellen. Dat is niet handig.⁷⁵ Verder zou je een plan of beleidsdocument niet als startpunt, maar als ‘stolling’ van het proces en de discussie over de organisatieontwikkeling kunnen zien. Hierbij wordt het plan dus pas opgesteld als de discussie is geweest en het draagvlak is bereikt.⁷⁶ Ook komt in enkele interviews naar voren dat de richting en hoofdlijnen van de organisatieontwikkeling wel bekend waren, ondanks dat er dus geen plan was opgesteld.⁷⁷ Later zijn deze hoofdlijnen nader uitgewerkt. Zo is het binnen het GMT de inrichting van de nieuwe organisatie besproken wat uiteindelijk heeft geleid tot het Organisatiebesluit 2012.⁷⁸ De achtergrond van deze verandering in de organisatiestructuur was daarmee helder en navolgbaar voor de betrokken leiding. Tegelijkertijd kun je de vraag stellen in hoeverre dit ook het geval was voor de rest van de ambtelijke organisatie.

⁷⁴ Brief WOR bestuurder aan de Ondernemingsraad, *Ontwikkelingen in de organisatie*, 16 september 2011.

⁷⁵ Interview 27 mei 2013.

⁷⁶ Interview 31 mei 2013.

⁷⁷ Interview 27 mei en 6 juni 2013.

⁷⁸ Interview 13 juni 2013 en analyse GMT-verslagen 2011.

Interne organisatie: verwevenheid trajecten en processen

De hoofdlijnen voor de organisatieontwikkeling zijn de doelen die voor de organisatieontwikkeling zijn gesteld. Doelen die in de meeste interviews met de directeuren werden genoemd waren flexibiliteit en wendbaarheid van de organisatie. Verder werden afzonderlijk ook nog onder andere resultaatgerichtheid en doeltreffendheid genoemd.⁷⁹ Wel waren er verschillen tussen deze gesprekspartners in wat zij als eindtermijn voor de organisatieontwikkeling zagen. In de meeste interviews kwam naar voren dat er geen eindtermijn is vastgesteld, maar dat er sprake is van een voortdurende organisatieontwikkeling. In één interview werd echter aangegeven dat per 1 januari 2016 de financiële doelstellingen gerealiseerd moeten zijn.⁸⁰ Dit illustreert echter ook de vaagheid van het begrip organisatieontwikkeling.

Tijdens de interviews constateerden we dat de organisatieontwikkeling sterk inhoudelijk binnen het domein wordt ingevuld. Zo werd er voor het domein Maatschappelijke ontwikkeling genoemd dat de door het college vastgestelde visie op de drie centralisaties het kader is waarbinnen de organisatieontwikkeling moet plaatsvinden. Een uitgangspunt in deze visie is bijvoorbeeld een integrale aanpak, waarvoor enkele pilots – sociale wijkteams en jeugdteams – zijn gestart. Binnen het Stedelijk domein wordt in het kader van de organisatieontwikkeling ook gekeken naar de rol van de overheid en in hoeverre deze bijvoorbeeld meer actief of reactief moet zijn.⁸¹ Daarmee is er sprake van een sterke verwevenheid tussen de organisatieontwikkeling én de hervormingsagenda en de bezuinigingsopgaven. Deze verwevenheid tussen verschillende trajecten en processen zorgt voor minder transparantie over het proces van organisatieontwikkeling en wat dit precies inhoudt.

Interne organisatie: monitoring resultaten

De onderlinge verwevenheid tussen de verschillende trajecten, maar vooral ook het procesgeoriënteerde karakter van de organisatieontwikkeling maakt het lastig om eventuele resultaten aan te wijzen. De organisatieontwikkeling wordt dan ook vooral meer kwalitatief gevolgd.⁸² Het is in het kader van transparantie echter wel wenselijk dat je ziet wat de resultaten van je inspanningen zijn. De (voormalige) programma-leider van het programma *Werken aan evenwicht* is van mening dat veel zaken uit het programma in de lijn worden opgepakt.⁸³ Verder richt een deel van de organisatieontwikkeling zich ook op cultuurverandering. Dit zijn langdurige processen waarbij het resultaat niet goed en snel meetbaar is.⁸⁴

In maart 2013 is er een bericht op intranet geplaatst waarin wordt ingegaan op de voortgang van het programma *Werken aan evenwicht*. Hierbij worden enkele successen

⁷⁹ Interview 27,30 en 31 mei 2013.

⁸⁰ Interview 30 en 31 mei en 6 juni 2013.

⁸¹ Interview 27 en 31 mei 2013.

⁸² Interview 27, 30 en 31 mei 2013.

⁸³ Interview 2 april 2013.

⁸⁴ Ook blijft natuurlijk altijd de vraag in hoeverre eventuele verbeteringen in de beoordeling van medewerkers het resultaat is van de inzet die de gemeente heeft gepleegd.

benoemd, waaronder de verhuizing naar een nieuw gebouw, het fuseren van diensten, individuele resultaatafspraken met medewerkers, gesprekken in en met de organisatie over diverse thema's en het concentreren, vereenvoudigen en standaardiseren van de bedrijfsvoering. Ook moet de soepele herschikking van portefeuilles en domeinen in november 2012 als 'bewijs' worden gezien dat de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk wendbaarder is geworden.⁸⁵ Tegelijkertijd zijn er ook enkele uitdagingen in de uitvoering van het programma *Werken aan evenwicht*. Zo is een van de doelstellingen gericht op het verbeteren van de horizontale samenwerking tussen medewerkers en leidinggevenden. Op dit punt wordt nog te weinig gedelegeerd door leidinggevenden aan hun medewerkers. De doelstelling over interactie met partners verloopt goed binnen de stad en regio, maar er is nog winst te behalen in de interactie met de rijksoverheid en de EU.⁸⁶ Dit intranetbericht biedt (kwalitatief) inzicht in de voortgang van de organisatieontwikkeling, waardoor deze voor de ambtelijke organisatie ook meer transparant wordt.

Het medewerkeronderzoek is wel een concreet meetpunt voor de organisatieontwikkeling en de tevredenheid van medewerkers. Eind 2011 is er voor het programma *Werken aan evenwicht* een 'praatplaat' opgesteld, waarin streefcijfers voor (verbeterde) beoordelingen van medewerkers bij het volgende medewerkeronderzoek zijn geformuleerd. Zo moet bijvoorbeeld de beoordeling van rolduidelijkheid door medewerkers verbeteren van een 6,1 naar een 6,5 en de betrokkenheid van een 6,2 naar een 7,0. De doelen die in de praatplaat worden genoemd zijn echter weer net anders geformuleerd dan de 4 doelen uit de honderddagenbrief.⁸⁷ Deze verschillen in doelen dragen niet bij aan de transparantie over wat de gemeente wil bereiken. Tegelijkertijd zien we wel een voorbeeld van een meer concreet resultaat van het programma *Werken aan evenwicht*. Resultaatsturing en rolduidelijkheid zijn één van de thema's waarmee naar aanleiding van het medewerkeronderzoek is gestart. Hierop wordt sterk ingezet door het opstellen van 'resultaatgerichte afspraken' (RGA) met medewerkers. Uit een interview blijkt dat de implementatie hiervan over 2012 67% was.⁸⁸

Gemeenteraad

De gemeenteraad dient goed te worden geïnformeerd om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen. De informatievoorziening draagt bij aan de transparantie over het gevoerde bestuur. Met deze informatie kan de gemeenteraad beoordelen hoe het proces verloopt, wat ook mogelijkheden geeft tot eventuele bijsturing.

⁸⁵ Na het vertrek van een van directeuren waren de vrijgekomen portefeuilles binnen 24 uur verdeeld onder de andere directeuren (bron: interview 13 juni 2013).

⁸⁶ Bericht intranet, *De voortgang en vervolg van Werken aan Evenwicht*, 20 maart 2013.

⁸⁷ De drie lange termijn resultaten zijn: focus en rolduidelijkheid, flexibiliteit en leiderschap en empowerment.

⁸⁸ Gelet op de gehele cyclus die 14-16 maanden duurt en het gegeven dat je altijd uitstroom hebt, is 70-80% het maximale wat je hierbij kunt halen (bron: interview 13 juni 2013).

De gemeenteraad is via de planning & control cyclus (P&C cyclus) geïnformeerd over de organisatieontwikkeling.⁸⁹ Volgens het college zijn externe opgaven én de ambities van de gemeente aanleiding voor de organisatieontwikkeling. Dit wordt vormgegeven in het traject *Werken aan evenwicht*. Ook benadrukt het college, vooral vanaf de *Programmabegroting 2012-2015*, het belang van een wendbare organisatie. In dezelfde begroting wordt aangekondigd dat mogelijkheden om sturing aan de top te wijzigen worden onderzocht. Na invoering van het Organisatiebesluit 2012 is er een raadsinformatiebrief hierover naar de gemeenteraad gegaan.⁹⁰ Deze brief beschrijft de nieuwe (portefeuille)indeling van de organisatie.⁹¹ In de *Jaarstukken 2011* wordt het Organisatiebesluit 2012 verder besproken en toegelicht. De gemeenteraad is daarmee dus na invoering van het Organisatiebesluit 2012 hierover geïnformeerd.

Naar aanleiding van het Organisatiebesluit 2012 heeft D66 schriftelijke vragen aan het college gesteld.⁹² Aanleiding voor deze schriftelijke vragen was dat vergunningen en handhaving in de nieuwe organisatiestructuur onder één directeur zou vallen en de functiescheiding dus niet geborgd zou zijn. Het antwoord van het college hierop was dat zowel op het niveau van de uitvoerende medewerker, afdelingshoofden als op het niveau van de sectorhoofden deze functiescheiding wel bestaat. Daarmee was het college van mening dat de functiescheiding op de juiste niveaus is gewaarborgd.⁹³ De organisatieontwikkeling en onder andere het programma *Werken aan Evenwicht* zijn verder niet tot nauwelijks onderwerp van gesprek geweest in de besprekingen van de gemeenteraad over documenten uit de P&C cyclus.⁹⁴ Tegelijkertijd merken we op dat de organisatieontwikkeling niet los kan worden gezien van de bezuinigingen en de hervormingsagenda. Bij besprekingen van de documenten uit de P&C cyclus ligt wat betreft de ambtelijke organisatie het zwaartepunt veelal bij de bezuinigingen en de formatiereductie.

In 2012 heeft de kerntakendiscussie plaatsgevonden.⁹⁵ Tijdens deze discussie spraken raad en college over welke taken de gemeente in de toekomst wel en niet meer moet doen. In de interviews kwam naar voren dat deze discussie in de praktijk niet tot keuzes in taken heeft geresulteerd. Vervolgens heeft het college hiervoor met de begroting 2013 voorstellen voor de hervormingsagenda gedaan.⁹⁶

⁸⁹ We hebben hierbij gekeken naar de kadernota's, programmabegrotingen en jaarstukken vanaf de *Kadernota 2011-2014* tot de *Kadernota 2014-2017*,

⁹⁰ Raadsinformatiebrief *Aanpassing organisatiebesluit*, 10 januari 2012 (2012/2050).

⁹¹ In deze raadsinformatiebrief gaat het nog om de indeling in 5 portefeuilles. Dit is later bijgesteld naar 4 domeinen.

⁹² *Schriftelijke vragen D66 Zaanstad*, 2 februari 2012.

⁹³ *Schriftelijke vragen organisatiebesluit en integriteit*, 22 maart 2012 (2012/ 38664).

⁹⁴ Bij de algemene beschouwingen van de kadernota 2014 zegt de PvdA het volgende: 'De drie belangrijkste aandachtspunten zijn voor de PvdA het omvormen van de gemeentelijke organisatie, de wijzigingen in het sociale domein en het creëren van werkgelegenheid. Het omvormen van de gemeentelijke organisatie is niet los te zien van een cultuuromslag. Wat voor de PvdA blijft wringen is de vraag in hoeverre deze cultuuromslag kan worden gerealiseerd als straks veel tijdelijke contracten worden beëindigd.'

⁹⁵ De (eerste fase van de) kerntakendiscussie heeft in 2012 plaatsgevonden.

⁹⁶ Interviews 27 mei, 30 mei en 13 juni 2013.

Ondernemingsraad

De ondernemingsraad (OR) behartigt de belangen van medewerkers en controleert of de organisatie zich houdt aan wetgeving en cao's. Hiervoor spreken de OR en de werkgever minstens twee keer per jaar over de algemene gang van zaken in de organisatie. De werkgever vertelt over welke belangrijke besluiten in voorbereiding zijn over financiën of de organisatie en spreekt met de OR af hoe deze in de besluitvorming wordt betrokken.⁹⁷ Deze besprekingen dragen bij aan de transparantie over het gevoerde bestuur, zeker gezien de grote (toekomstige) veranderingen in de organisatie.

De OR is voorafgaand aan de periodieke overleggen via brieven geïnformeerd over ontwikkelingen binnen de organisatie en ook specifiek over de voortgang van het programma *Werken aan Evenwicht*. Daarnaast is een delegatie van de OR betrokken geweest bij de ontwikkelingen van het programma *Werken aan evenwicht*. Dit was voor de OR vooral informerend. Ook nemen sommige directeuren de OR mee in de verkenningsfase van veranderingstrajecten binnen de domeinen, bijvoorbeeld in bijeenkomsten die op de afdelingen worden gehouden.⁹⁸ Het Organisatiebesluit 2012 is ter advisering voorgelegd aan de OR. Met enkele specifieke adviezen als voorwaarde is de OR akkoord gegaan met het Organisatiebesluit.⁹⁹ Momenteel liggen de adviesaanvragen voor de reorganisaties bij de domeinen Bedrijfsvoering en Stedelijke ontwikkeling ter advisering bij de OR.

Conclusies

Transparantie betreft de mate waarin de organisatieontwikkeling helder en navolgbaar is. Daarbij onderscheiden we twee niveaus voor transparantie: de interne ambtelijke organisatie en andere partijen (gemeenteraad en ondernemingsraad).

Wat betreft de interne organisatie is in Zaanstad geen plan voor de organisatieontwikkeling opgesteld. Dit wordt door de gesprekspartners echter juist als wenselijk ervaren gezien de steeds veranderende context waarbinnen de gemeente moet opereren. Gevolg hiervan is wel dat – hoewel de hoofdlijnen wel bekend waren – de organisatieontwikkeling en veranderingen die hieruit voortkomen minder transparant zijn. Daarnaast is niet altijd even helder wat de organisatieontwikkeling precies inhoudt. In de interviews wordt de organisatieontwikkeling in één adem genoemd – en is daarmee ook sterk verweven met – de hervormingsagenda en de bezuinigingsopgave. Verder is het in het kader van transparantie wenselijk dat je inzicht hebt in de resultaten van je inspanningen. Voor het medewerkeronderzoek en de resultaatgerichte afspraken (RGA's) zijn de (gewenste) resultaten concreter gemaakt, maar verder wordt de organisatieontwikkeling vooral kwalitatief gevolgd.

⁹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemingsraad/vraag-en-antwoord/wat-doet-een-ondernemingsraad-or.html>

⁹⁸ Interview 7 juni 2013.

⁹⁹ Brief van de Ondernemingsraad aan de gemeentesecretaris, *Het advies naar aanleiding van de adviesaanvraag d.d. 27 september 2011 betreffende de aanpassing Organisatiebesluit*, 2 oktober 2011.

Transparantie kan ook worden genoemd met betrekking tot de gemeenteraad; in hoeverre is deze over de organisatieontwikkeling geïnformeerd? Deze informatievoorziening draagt immers bij aan de transparantie over het gevoerde bestuur. De gemeenteraad is via de P&C cyclus op hoofdlijnen over de organisatieontwikkeling geïnformeerd. Aanvullend is er in januari 2012 een raadsinformatiebrief over het Organisatiebesluit 2012 naar de gemeenteraad gegaan. Aangezien hiervan ook geen melding in de P&C cyclus is gedaan, is de gemeenteraad hierover dus na invoering van het Organisatiebesluit 2012 geïnformeerd. Verder constateren we dat de organisatieontwikkeling nauwelijks onderwerp van gesprek in de gemeenteraad is geweest.

Een andere partij die gezien alle veranderingen in de gemeentelijke organisatie moet worden geïnformeerd is de ondernemingsraad. Deze is voorafgaand aan periodieke overleggen via brieven geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen binnen de organisatie. Ook is een deel van de ondernemingsraad betrokken geweest bij het programma *Werken aan evenwicht*. Verder is het Organisatiebesluit 2012 ter advisering voorgelegd aan de ondernemingsraad en momenteel liggen er twee adviesaanvragen voor reorganisaties ter advisering bij de ondernemingsraad.

4.3 Risico: Ontkenning problemen

Bij ontkenning van problemen gaat het om het niet erkennen van zaken die binnen de organisatie niet goed gaan.

Wat heeft Zaanstad gedaan?

Het is een bewuste keuze geweest om de organisatieontwikkeling in Zaanstad niet probleemgestuurd aan te pakken. Inhoudelijk was hier ook geen aanleiding voor.¹⁰⁰ Heel veel zaken in de organisatie liepen goed en er was geen noodzaak om grootschalig te verbouwen. Er kon worden volstaan met stapsgewijze verbeteringen binnen het huidige werk en binnen de huidige organisatie.¹⁰¹ In de honderddagenbrief staat dan ook dat de gemeentelijke organisatie moet werken aan haar mindere kwaliteiten én vooral meer moet halen uit waar de organisatie al goed in is.¹⁰²

Externe en interne opgaven aanleiding voor organisatieontwikkeling

Volgens de gesprekspartners ligt de aanleiding voor de organisatieontwikkeling vooral bij externe ontwikkelingen.¹⁰³ Hierbij gaat het om de drie decentralisaties in het sociale domein, een krimpend ruimtelijk domein en de bezuinigingsopgave. Tegelijkertijd worden in de honderddagenbrief en in de interviews toch ook problemen in de interne organisatie genoemd. In de honderddagenbrief is opgenomen dat de gerichtheid op het doen in combinatie met de soms onheldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden maakt dat de gemeentelijke

¹⁰⁰ Interview 13 juni 2013.

¹⁰¹ Brief aan de Ondernemingsraad van de gemeentesecretaris, *Ontwikkelingen in de organisatie*, 16 september 2011.

¹⁰² *Honderddagenbrief*, januari 2011.

¹⁰³ Interviews 27 mei, 30 mei, 31 mei en 6 juni 2013.

organisatie niet altijd gestructureerd werkt. Verder wordt er te weinig tijd genomen om stil te staan bij de vraag of het goede wordt gedaan en of dit op een goede manier wordt gedaan. Daarnaast is op sommige onderdelen en werkprocessen een meer effectieve samenwerking nodig om de gewenste prestaties te leveren en om de besparingen mogelijk te maken.¹⁰⁴ Uit de interviews kwam verder nog naar voren dat binnen de gemeentelijke organisatie er een sterke behoefte was om de inrichting van de bedrijfsvoeringsfuncties te herzien. Verder was de organisatie onvoldoende wendbaar en flexibel. In de oude dienstenstructuur was er de neiging om te functioneren als in 'zichzelf' gekeerde organisatieonderdelen. Met de nieuwe organisatiestructuur is dat veranderd.¹⁰⁵ Binnen de gemeente Zaanstad is er dus wel degelijk aandacht voor aandachtspunten en problemen binnen de organisatie. Wel wordt hier minder de nadruk op gelegd, aangezien vooral de externe opgaven aanleiding voor de start van de organisatieontwikkeling zijn geweest. Geen zicht hebben we op de mate waarin de interne aandachtspunten en problemen worden gebruikt om van te leren.

Conclusies

Bij ontkenning van problemen gaat het om het niet erkennen van zaken die niet goed gaan in de organisatie. Hoewel in de meeste interviews naar voren kwam dat vooral externe opgaven aanleiding zijn geweest voor de organisatieontwikkeling, hebben interne aandachtspunten en problemen toch ook een rol gehad. Daarmee is het risico van ontkenning van eventuele problemen in de gemeente Zaanstad niet zo sterk aanwezig. We hebben geen zicht op in hoeverre deze aandachtspunten en problemen ook daadwerkelijk worden gebruikt om van te leren.

¹⁰⁴ Honderddagenbrief, januari 2011.

¹⁰⁵ Interviews 30 mei, 31 mei en 6 juni 2013.

Bijlage 1 - Geïnterviewde personen

Dhr. Blok	directeur domein Openbare Ruimte, Veiligheid en Dienstverlening
Dhr. Geels	voorzitter Ondernemingsraad
Dhr. Fransen	sectorhoofd Middelen
Mevr. Roggeveen	directeur domein Bedrijfsvoering
Dhr. Stuurman	directeur domein Maatschappelijke Ontwikkeling
Dhr. Tip	directeur domein Stedelijke Ontwikkeling
Mevr. Van Ameijde-Poortman	programmaleider <i>Werken aan evenwicht</i> (tot 1 mei 2013)
Dhr. Vermeer	gemeentesecretaris/ algemeen directeur

Bijlage 2 – Geraadpleegde documenten

Gemeente Zaanstad *Collegeprogramma 2010-2014. PvdA, VVD, Groenlinks, ZOG. Wederzijds aanspreekbaar op basis van vertrouwen, april 2010.*
Kadernota 2011-2014
Kadernota 2012-2015
Kadernota 2013-2016
Kadernota 2014-2017
Begroting 2011-2014
Begroting 2012-2015
Begroting 2013-2016
Jaarstukken 2010
Jaarstukken 2011
Jaarstukken 2012
Beïnvloedingsstrategie ‘Gezamenlijk doelstellingen realiseren’, mei 2012.
Berenschot, Memo Gezamenlijke conferentie Zaanstad, 28 september 2012
Bericht intranet, De club van 100, laatst bijgewerkt op 13-12-2011.
Bericht intranet, De voortgang en vervolg van Werken aan Evenwicht, 20 maart 2013
Bericht intranet, Programma Werken aan Evenwicht aan de slag met 3 speerpunten, bijgewerkt op 24-05-2012
Brief van de gemeentesecretaris aan de OR, Ontwikkelingen in de organisatie, 16 september 2011
Brief van de Ondernemingsraad aan de gemeentesecretaris, Het advies naar aanleiding van de adviesaanvraag d.d. 27 september 2011 betreffende de aanpassing Organisatiebesluit, 2 oktober 2011.
Een visie op control in Zaanstad “Tom Poes, verzin een list” 1 januari 2013
Effectory, Medewerkeronderzoek gemeente Zaanstad, mei 2011.
Gemeenteblad 2011 nummer 44, Organisatiebesluit, uitgegeven op 7 juni 2011
Gemeentelijk besturingsmodel: zo doen we het in Zaanstad!, 26 november 2012.
GMT, Hoe Zaanstad werkt: ambitieus, richtinggevend, aansprekend, juni 2010.
GMT verslagen 2011
Honderddagenbrief, januari 2011.
HR-visie in Zaanstad, februari 2013.
Indeling algemene dienst, februari 2013
Jaarplan 2012 Werken aan evenwicht

- Lunches medewerkers en directie over integriteit, waarden.*
 Ondernemingsraad, *Resultaten OR over Medewerkers*
 Onderzoek Zaanstad, september 2012
- Organisatiebesluit 2012
- Raadsinformatiebrief Aanpassing organisatiebesluit,*
 (2012/2050), 10 januari 2012
- Schriftelijke vragen D66 Zaanstad,* 2 februari 2012
- Schriftelijke vragen organisatiebesluit en integriteit,* 22 maart
 2012 (2012/ 38664)
- Startnotitie Opdracht werken aan Evenwicht,* 18 april 2012
- Verslag Resultaatsturing: "We zien het zitten!"*, 12 juli 2012
- Voorstel aan directie Resultaatsturing,* 20 augustus 2012
- Voorstel B&W organisatieaanpassing,* 9 december 2011
- Literatuur**
- Bushe, G.R. (2007), *Appreciative inquiry is not (just) about the positive, OD Practitioner*, 39, 4.
- Cooperrider, DL, PF Sorensen, Jr., D Whitney & TF Yaeger (2000). *Appreciative Inquiry. Rethinking organization toward a positive theory of change.* Stipes Publishing, Champaign, Illinois.
- Cooperrider, D.L. en Whitney, D., 'A positive revolution in change: appreciative inquiry', *Public administration and Public policy*, 2001.
- Fineman, S. (2006). *On being positive: concerns and counterpoints.* *Academy of Management Review*, 31, 2.
- Grieten, S. en Lambrechts, F. 'De theoretische grondslagen van appreciative inquiry', 2011.
- Hornstrup, C. & Johanson, T. (2009), *From appreciative inquiry tot inquiring appreciatively, AI Practitioner*, 11, 3.
- Overig**
- Gemeentewet
- Wet dualisering gemeentebestuur, memorie van toelichting
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemingsraad/vraag-en-antwoord/wat-doet-een-ondernemingsraad-or.html>



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl