



Rekenkamer Zaanstad

Organisatieontwikkeling in Zaanstad

Rekenkamerbrief - 15

21 november 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u op de hoogte stellen van de resultaten van het onderzoek naar de organisatieontwikkeling in de gemeente Zaanstad. Dit onderwerp was opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2012 van de Rekenkamer Zaanstad als verkenning. Na de verkenning hebben we besloten om dit uit te breiden tot een klein onderzoek dat de afgelopen maanden is uitgevoerd. Deze rekenkamerbrief bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Het achterliggende onderzoeksrapport is via onze website te raadplegen.

Het onderwerp van de verkenning was de gemeentelijke organisatievisie. Dit onderwerp was ontleend aan de organisatievisie *Hoe Zaanstad werkt* uit 2009. Tijdens de verkenning bleek dat de ontwikkelingen en veranderingen binnen de organisatie breder waren. De term organisatieontwikkeling bleek meer passend. Het uitgangspunt hierbij is dat de effectiviteit van de organisatie moet worden vergroot door deze beter aan te laten sluiten bij de taken die moeten worden uitgevoerd. Zowel het veranderen van structuren als het veranderen van de cultuur – gedrag en gedachtegoed – kan onderdeel zijn van het proces van organisatieontwikkeling.

We vonden het nog te vroeg om de organisatorische veranderingen te evalueren. Het onderzoek naar de organisatieontwikkeling was daarom gericht op de kaderstelling, probleemanalyse en de informatievoorziening aan de raad. In de gesprekken die wij gevoerd hebben werd echter vanuit de gemeentelijke organisatie benadrukt dat in de gekozen veranderingsfilosofie vaste vooraf gekozen kaders niet het startpunt van het proces zijn. Daar hebben we in onze uiteindelijke vraagstelling rekening mee gehouden.

Onderzoek

In het onderzoek is nagegaan hoe Zaanstad het proces van organisatieontwikkeling heeft vormgegeven en of de gemeente gebruik heeft gemaakt, dan wel rekening heeft gehouden met kansen en risico's bij de gekozen aanpak van de organisatieontwikkeling.

De gegevens voor het onderzoek zijn verzameld aan de hand van interviews en documentanalyse.

Organisatieontwikkeling in Zaanstad

Het collegeprogramma was het startpunt voor de organisatieontwikkeling. Dit is nader uitgewerkt in de P&C cyclus, de honderddagenbrief waarin 4 doelen voor de organisatieontwikkeling zijn benoemd én de uitwerking hiervan in het programma *Werken aan evenwicht*. De doelen zijn:

1. versterken van de horizontale samenwerking;
2. verduidelijking van verantwoordelijkheden en een krachtige sturing op resultaten;
3. intensievere interactie met partners;
4. toekomstbestendige organisatie en inspirerend leiderschap.

Een belangrijke stap in de organisatieontwikkeling is gezet met het Organisatiebesluit 2012. Met dit besluit zijn per 1 januari 2012 alle diensten (met uitzondering van de Brandweer) gefuseerd tot één algemene dienst. Deze dienst staat onder één directie en de portefeuilles van deze directeurs kunnen indien gewenst worden gewijzigd. In de nabije toekomst zullen door reorganisaties binnen de domeinen Bedrijfsvoering, Stedelijke Ontwikkeling en het Maatschappelijke domein de organisatorische kaders verder worden vernieuwd.

In het kader van met name het programma *Werken aan evenwicht* worden concrete activiteiten ondernomen om de organisatieontwikkeling te stimuleren. De activiteiten bestaan vooral uit bijeenkomsten over diverse onderwerpen. Verschillende niveaus binnen de organisatie worden hierbij betrokken. Daarnaast is er aandacht voor het medewerkeronderzoek en worden medewerkers via intranet geïnformeerd over de stand van zaken.

Kansen en risico's gekozen benadering

In de gemeente Zaanstad heeft men voor de organisatieontwikkeling gebruik willen maken van de benadering van appreciative inquiry (AI). Bij deze benadering wordt voortgebouwd op wat goed gaat en goed werkt binnen een organisatie. Idealiter worden zoveel mogelijk medewerkers in het proces van organisatieontwikkeling betrokken. De keuze voor de benadering van AI biedt kansen én brengt risico's met zich mee.

Een belangrijke kans die werken volgens AI biedt, ligt in het creëren van draagvlak voor de organisatieontwikkeling. Medewerkers geven immers gezamenlijk invulling aan de organisatieontwikkeling. Een belangrijk risico is een gebrek aan transparantie, zowel voor de medewerkers als voor de buitenwereld, over wat het doel is en wat er gebeurt. Daarnaast kunnen bestaande problemen worden ontkend omdat de aandacht enkel uitgaat naar dat wat goed gaat.

In de praktijk laat de organisatieontwikkeling in Zaanstad een mix van AI en andere benaderingen zien. Dit maakt de vraag in hoeverre door de gemeente

adequaat is ingespeeld op de kansen en risico's van de benadering van AI des te interessanter.

Kans: Draagvlak

De voorgenomen veranderingen lijken voor enige onrust en onzekerheid bij medewerkers te zorgen. Dat is natuurlijk ook begrijpelijk als functies veranderen en collega's moeten vertrekken omdat tijdelijke contracten aflopen. De gemeente probeert dit echter wel op een goede manier op te vangen en ook in het proces van organisatieontwikkeling besteedt de gemeente aandacht aan het verkrijgen van steun van medewerkers. Via nieuwsbrieven en in bijeenkomsten zijn medewerkers geïnformeerd. Daarnaast zijn medewerkers zelf ook betrokken bij de organisatieontwikkeling. Zo is er een Club van 100 opgericht waarin medewerkers meedenken over een actueel onderwerp.

Tegelijkertijd bleek uit het medewerkeronderzoek van 2011 dat medewerkers niet altijd het gevoel hebben dat ze kunnen bijdragen aan organisatieontwikkeling of dat er iets met hun inbreng wordt gedaan. Een oorzaak hiervan is mogelijk dat de AI benadering niet op alle onderdelen is toegepast. In de honderddagenbrief van januari 2011 zijn de doelen en daarmee de richting van de organisatieontwikkeling al bepaald. Medewerkers hebben hieraan geen bijdrage geleverd en voelen zich daardoor mogelijk minder aangesproken. De kans die de benadering van AI biedt om meer draagvlak te creëren is daarmee niet ten volle benut.

Risico: Transparantie

Bij de start is geen plan voor organisatieontwikkeling opgesteld. De ambtelijke leiding vindt dit ook niet wenselijk gezien de steeds veranderende context waarin de gemeente moet opereren. Het is daarom mogelijk niet altijd duidelijk voor medewerkers wat er in de organisatie verandert en waarom dat gebeurt. Ook de verwevenheid van de organisatieontwikkeling met de hervormingsagenda en de bezuinigingen draagt hieraan bij. Een gebrek aan transparantie voor de medewerkers – een risico van de gekozen benadering – lijkt dus binnen de gemeente Zaanstad wel op een aantal punten te bestaan.

Het college van B&W heeft de gemeenteraad via de P&C cyclus op hoofdlijnen geïnformeerd over de organisatieontwikkeling. Het Organisatiebesluit van 2012, waardoor één algemene dienst werd ingesteld, is echter na invoering ervan toegelicht aan de gemeenteraad. Daarmee kan ook op dit punt bij de transparantie over het gevoerde beleid een kanttekening worden geplaatst. In de gemeenteraad is organisatieontwikkeling slechts beperkt onderwerp van gesprek geweest.

De ondernemingsraad is periodiek geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen binnen de organisatie. Het Organisatiebesluit 2012 is ter advisering voorgelegd aan de ondernemingsraad en momenteel liggen er bij de OR twee aanvragen voor reorganisaties ter advisering.

Risico: Ontkenning problemen

Volgens de ambtelijke leiding zijn vooral externe ontwikkelingen aanleiding voor de organisatieontwikkeling geweest. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de drie decentralisaties in het sociale domein, een krimpend ruimtelijk domein en de bezuinigingsopgave. Er is echter bij de ambtelijke leiding ook aandacht voor een aantal problemen binnen de eigen organisatie, zoals een te grote gerichtheid op het doen, een soms onheldere verdeling van rollen en verantwoordelijkheden, een gebrek aan effectieve samenwerking en een gewenste verbetering van de bedrijfsvoeringsfuncties. Bestaande problemen worden dus zeker niet ontkend. In hoeverre de gemeente de genoemde problemen ook daadwerkelijk weet op te lossen, zijn we in het onderzoek niet nagegaan.

Aanbevelingen

1. *Verbeter het verwachtingsmanagement: wees duidelijk over wat er met de inbreng van medewerkers wordt gedaan.*

De gemeente Zaanstad heeft voor de gewenste organisatieontwikkeling geen standaard benadering gekozen. Er is een weg ingeslagen zonder een duidelijk plan en met meer nadruk op de inbreng van medewerkers in het proces. De kans die de gemeente had om meer draagvlak onder de medewerkers te creëren, is maar ten dele benut. Het is medewerkers niet altijd duidelijk wat er met hun inbreng wordt gedaan. De gemeente moet duidelijker maken wat ze met de verwachtingen, die bij medewerkers zijn gewekt, doet of gaat doen. Grote veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie moeten nog worden doorgevoerd. Denk hierbij aan de toekomstige reorganisaties bij Bedrijfsvoering, Stedelijke Ontwikkeling en het Maatschappelijke domein, maar ook inhoudelijke veranderingen in werkzaamheden. Dat maakt dit aandachtspunt nog steeds belangrijk. In het najaar is er weer een medewerkeronderzoek. Juist daarbij is het belangrijk om vooraf het doel aan te geven en na afloop medewerkers te informeren over de resultaten en over vervolgvactiteiten die naar aanleiding van de resultaten worden ondernomen.

2. *Improviseer weloverwogen en blijf navolgbaar.*

Het proces van organisatieontwikkeling is nauw verweven geraakt met de hervormingsagenda en de bezuinigingen. Dat is – tot op zekere hoogte – onvermijdelijk geweest. Elk veranderingsproces krijgt – eenmaal gestart – te maken met nieuwe, onverwachte ontwikkelingen. Nieuwe ontwikkelingen vragen om weloverwogen en navolgbare improvisaties, die tevens een kwaliteitsgarantie vormen voor het slagen van het gehele proces. De gemeente kan overwegen of – gezien de vele ontwikkelingen die op de gemeente afkomen – de doelen van de organisatieontwikkeling nog relevant zijn. Maak een eventuele verandering hiervan wel expliciet. Als de doelen

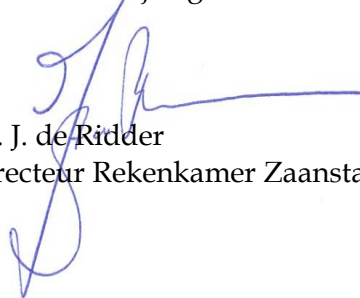
van organisatieontwikkeling nog wel relevant zijn, zorg dan voor een goede borging van het traject van organisatieontwikkeling in de organisatie.

3. *Wees alert op momenten waarin het zinvol is om de gemeenteraad te informeren over (het proces van) organisatieontwikkeling.*

Het college van B&W heeft de gemeenteraad via de P&C cyclus op hoofdlijnen geïnformeerd over de organisatieontwikkeling. In de gemeenteraad is organisatieontwikkeling slechts beperkt onderwerp van gesprek geweest. Hoewel beslissingen over de organisatie een bevoegdheid zijn van het college, is het zinvol om de raad op relevante momenten te betrekken bij het proces van organisatieontwikkeling en inzicht te geven in de overwegingen van specifieke stappen die worden gezet. Zo is de gemeenteraad na invoering van het Organisatiebesluit 2012 geïnformeerd over de nieuwe organisatiestructuur. De raad moet echter wel in de gelegenheid worden gesteld om zijn controlerende en kaderstellende rol te kunnen uitoefenen. Daarom is het belangrijk dat het college bewust afweegt welke informatie aan de gemeenteraad wordt verstrekt. Het college dient hierbij steeds af te wegen welke informatie relevant is om aan te raad te geven. De aanbeveling is bedoeld om onder de aandacht te brengen dat ook bij organisatieontwikkeling actieve informatieplicht belangrijk is.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en ik zal met belangstelling het verdere verloop van de organisatieontwikkeling volgen.

Met vriendelijke groet,



dr. J. de Ridder
directeur Rekenkamer Zaanstad



Bijlage 1 – Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

Bestuurlijke reactie College van B&W

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoek naar de organisatieontwikkeling in de achterliggende bestuursperiode. Conform uw verzoek reageren we op uw aanbevelingen die uit de conclusies voortvloeien.

Aanbeveling 1. Verbeter het verwachttingsmanagement: wees duidelijk over wat er met de inbreng van medewerkers wordt gedaan.

We onderschrijven het belang van verwachttingsmanagement. In de planning en controlcyclus komen onze collegevoorstellen aan de gemeenteraad tot stand na intensieve samenwerking en dialoog met de ambtelijke organisatie waarbij we aangeven wat met inbreng van medewerkers gebeurt. Over de door de gemeenteraad vastgestelde kaders vindt informatievoorziening plaats door middel van werkoverleggen, intranet en ‘inloopsessies’ van bestuurders en management.

Met de Kadernota 2013-2016 is bestuurlijk een hervormingsagenda ingezet, die als rode draad een beweging van ‘zorgen voor naar zorgen dat’ heeft. Zoals aangegeven in de Kadernota 2014-2017 streven we samen met de directie naar een organisatie die bevordert dat burgers, bedrijven en instellingen vanuit eigen kracht en mogelijkheden werken aan hun eigen ontwikkeling, die van hun omgeving, de Zaanstreek of de Metropoolregio Amsterdam.

Binnen onze bestuurlijke verantwoordelijkheid is de ambtelijke leiding belast met het vertalen van de bestuurlijke kaders naar de organisatie. Bij de ontwikkeling van de organisatie heeft de Ondernemingsraad advies- en instemmingsrechten.

De recente reorganisatievoorstellen bedrijfsvoering en stedelijke ontwikkeling zijn in brede dialoog met de betrokken medewerkers tot stand gekomen.

Door de Ondernemingsraad zijn positieve adviezen afgegeven op proces en inhoud, waarbij door de ambtelijke leiding is aangegeven wat met de inbreng is gebeurd. We hebben de directie gevraagd om dezelfde aanpak te hanteren bij lopende en toekomstige reorganisatievoorstellen, zoals die voor maatschappelijke ontwikkeling.

In oktober 2013 wordt conform afspraak tussen directie en Ondernemingsraad een medewerkersonderzoek gehouden. Ook hier vragen we de directie om in overleg met de Ondernemingsraad te borgen dat medewerkers goed worden geïnformeerd over de resultaten en over vervolgvactiteiten die naar aanleiding van de resultaten worden ondernomen.

Aanbeveling 2: Improviseer weloverwogen en blijf navolgbaar.

We onderschrijven uw aanbeveling dat periodiek moet worden overwogen of de doelen van organisatieontwikkeling nog relevant zijn. In de achterliggende bestuursperiode hebben we in de planning en controldocumenten een

ontwikkeling laten zien van meer generieke doelen in 2011 en 2012 (wendbaarheid, flexibiliteit) naar meer specifieke doelen voor 2013 en 2014. In de kadernota 2013-2016 (juli 2012) hebben we de organisatieontwikkeling gekoppeld aan de hervormingsagenda. Met de kadernota 2014-2017 (april 2013) is de beweging van 'zorgen voor naar zorgen dat' de centrale thematiek in de organisatieontwikkeling. In lijn met uw aanbeveling zullen we in de jaarstukken over 2013 een terugblik geven mede als input voor de nieuwe bestuursperiode.

Aanbeveling 3: Wees alert op momenten waarin het zinvol is om de gemeenteraad te informeren over (het proces van) organisatieontwikkeling.

We onderschrijven uw aanbeveling over het belang van de actieve informatieplicht ook bij bevoegdheden die de wetgever bij het college heeft belegd. In de achterliggende bestuursperiode zijn via de P&C cyclus ontwikkelingen vooraf aangekondigd en achteraf verantwoord. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of en op welke wijze het collegebeleid t.a.v. organisatieontwikkeling onderwerp van gesprek moet zijn.

De aanbevelingen zijn behulpzaam bij het proces van realisatie van onze organisatieontwikkeling. Wij vertrouwen erop dat onze reactie wordt meegenomen in uw definitieve brief.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B&W voor zijn reactie op de rekenkamerbrief 'Organisatieontwikkeling in Zaanstad'. Het college onderschrijft de drie aanbevelingen, die de rekenkamer in de brief doet. Het college gaat echter in beperkte mate in op de wijze waarop het deze aanbevelingen denkt uit te gaan voeren. De enige concrete maatregel die het college noemt is dat het in de jaarstukken 2013 een terugblik zal geven op de organisatieontwikkeling in de gemeente.

Het lijkt ons nuttig als het college zijn positieve reactie ook bij de andere aanbevelingen handen en voeten geeft. Deze concrete toezegging biedt daar wel mogelijkheden voor. Daarom adviseert de rekenkamer de gemeenteraad aan het college te vragen om:

- om een apart document te maken met een terugblik op het proces van organisatieontwikkeling
- daarbij aandacht te besteden aan de doelen voor de verdere ontwikkeling van de organisatie,
- aan te geven hoe het college in de toekomst rekening gaat houden met opvattingen van medewerkers, en
- aan te geven hoe het college zich voorstelt navolgbaar te blijven bij de ook in de toekomst ongetwijfeld noodzakelijke improvisaties.

De rekenkamer zal met belangstelling de discussie in en de reactie van de gemeenteraad op deze gedachten en voorstellen volgen.