

Een verwaarloosde organisatie **Cultuuronderzoek gemeente Stein**

23 juni 2014

Drs. G.A. Oostdijk

M.A.E. Schuurmans MSc.

Drs. J. Zondag

A.J. Baan MSc.

Een verwaarloosde organisatie

Cultuuronderzoek gemeente Stein

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
Deel I. Analyse, conclusie en transitieplan	
2. Analyse en conclusie: een verwaarloosde organisatie	7
2.1 De organisatie zit muurvast in een onhoudbare situatie	7
2.2 De onderlinge verhoudingen zijn zeer gespannen	8
2.3 De organisatie functioneert verre van optimaal	9
2.4 Cruciale processen zijn niet op orde	9
2.5 Rolvastheid is onmogelijk	10
2.6 Het verandervermogen is laag	11
3. Transitieplan: een vlucht naar voren	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Uitgangspunten van de transitie	14
3.3 Interventies om het verandervermogen te vergroten	15
3.4 Interventies om de onderlinge verhoudingen te normaliseren	17
3.5 Interventies om eigen verantwoordelijkheid en initiatief te stimuleren	19
3.6 Interventies om de basis op orde te brengen	20
3.7 Tijdspad	23
Deel II. Achtergrond en verdieping	
4. Context: de gemeentelijke organisatie van Stein in beeld	25
4.1 Opbouw van de ambtelijke organisatie	25
4.2 Samenstelling van en ontwikkelingen in het management	26
4.3 Informatie over het personeelsbestand	26
4.4 Opbouw van en ontwikkelingen in het college van B&W en de raad	27
4.5 Organisatieontwikkeling	27
5. Onderzoeksresultaten: de organisatiecultuur door de ogen van medewerkers, leidinggevenden, bestuurders en raadsleden	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Leeswijzer	28

5.3 Culturaspecten gemeente Stein	29
5.4 Organisatie-inrichting, beleid en uitvoering	37
5.5 Cultuur per afdeling	41
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	1
Bijlage 2. Toetsingskader cultuuronderzoek gemeente Stein	1

1. Inleiding

Op 15 april 2014 schrijft het college van B&W aan de gemeenteraad van Stein: *'In toenemende mate is in het afgelopen jaar geconstateerd dat het in onze gemeentelijke organisatie niet soepel loopt en dat de samenwerking tussen raad, college, management en medewerkers verbetering behoeft. Wij doelen hierbij op de noodzakelijke verbetering van de verbinding tussen bestuur en management, maar ook van de onderlinge samenwerking binnen de ambtelijke organisatie'*.

Het wenkend perspectief

'De gemeente Stein is een flexibele en slanke organisatie, gericht op samenwerken. Mens en organisatie zijn kwalitatief en kwantitatief op orde en geëquipeerd om de taken van nu en de nabije toekomst optimaal uit te voeren. De strategische, tactische en operationele sturing is op orde en de cultuur van de organisatie sluit aan bij de wens, behoefte en noodzaak vanuit de omgeving als ook vanuit de eigen organisatie. De gemeente Stein investeert in medewerkers en biedt een veilige en vertrouwde omgeving en andersom investeren medewerkers in de organisatie'.

Omdat de indruk bestaat dat er geen sprake is van incidenten maar van structurele problemen, heeft het college Berenschot gevraagd een analyse te maken van de gesignaleerde problemen in de organisatiecultuur. De hoofdvraag daarbij was hoe ver gemeente Stein verwijderd is van het door hen zelf geformuleerde 'wenkend perspectief' (zie kader).

Voor de beantwoording van deze vraag hebben wij vele documenten bestudeerd en hebben 96 medewerkers, leidinggevenden, collegeleden, raadsleden en OR-leden input geleverd. Dit door middel van interviews, groepsgesprekken en schriftelijke reacties (de 'brievenbus').

Zoals de titel van dit rapport al doet vermoeden zijn de uitkomsten van het onderzoek niet bemoedigend. Wij typeren de gemeente Stein als een verwaarloosde organisatie. Op tal van plaatsen zien wij achterstallig onderhoud, overbelasting, gespannen verhoudingen en gelatenheid. Door zich terug te trekken in de eigen taak en afdeling 'overleven' medewerkers en heeft men het vaak zelfs nog goed naar de zin. Toch constateert de meerderheid dat het zo niet verder kan.

Er is sprake van een steeds verder verslechterde situatie die nu uitgroeit tot een organisatie die vast zit. Wat nu precies het gevolg is en wat de oorzaak is, is inmiddels niet altijd meer te achterhalen en is ook minder relevant. Dit zijn namelijk geen nieuwe bevindingen. Integendeel, de laatste 20 jaar zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en vanuit diverse hoeken signalen gegeven die hetzelfde stellen. Deze constatering hebben echter onvoldoende tot (structurele) verbeteringen geleid. Het resultaat is dat de 'bestuurskracht' en daarmee het bestaansrecht van de gemeente inmiddels onder druk staat.

Dit gegeven in combinatie met de ongekend grote beleidsmatige opgaven waarvoor Stein zich – evenals andere gemeenten overigens – gesteld ziet, maakt fors ingrijpen noodzakelijk. De situatie is zeer urgent en een 'vlucht naar voren' is geboden.

Alleen wanneer raad, college, en ambtelijk apparaat de handen ineen slaan, en zich committeren aan een ingrijpend veranderprogramma kan – in onze optiek – een gedwongen herindeling worden voorkomen.

Aangezien deze 'vlucht naar voren' in dit onderzoek centraal staat hebben wij er voor gekozen om hier onze rapportage mee te starten. In deel I van dit rapport vindt u onze analyse, de conclusies en het verbeterplan. Dit deel is als een zelfstandig document te lezen.

Indien u meer zicht wilt krijgen op de achtergrond van onze analyse kunt u ook het tweede deel van de rapportage lezen. Hier vindt u een beschrijving van de organisatie, een uitgebreide uiteenzetting van de resultaten per deelaspect van de cultuur, en een toelichting op de gehanteerde werkwijze.

Deel I

Analyse, conclusie en transitieplan

2. Analyse en conclusie: een verwaarloosde organisatie

2.1 De organisatie zit muurvast in een onhoudbare situatie

Uit het onderzoek doemt het beeld op van een *verwaarloosde organisatie*.¹ De gemeente is nog ver verwijderd van het realiseren van het wenkend perspectief op elk aspect. De beleving is dat er jarenlang te weinig in de organisatie en de medewerkers is geïnvesteerd. Daardoor is de gemeente, zo stelt de ruime meerderheid van de gesprekspartners, zowel kwalitatief als kwantitatief onder de maat en niet in staat het takenpakket optimaal uit te voeren.

Hoewel de organisatie op het eerste gezicht lijkt te functioneren – paspoorten worden bijvoorbeeld netjes verstrekt – vertellen gesprekspartners dat complexere projecten nagenoeg allemaal vastlopen. Door het inschakelen van externe ondersteuning kan dit deels worden verbloemd. Breed wordt gesteld dat de structuren, processen en systemen onvoldoende ondersteunend zijn aan de werkzaamheden met een continue bron van spanning, conflict en strijd tot gevolg. Van een robuuste, toekomstbestendige organisatie is geen sprake.

In aanvulling daarop zijn de onderlinge verhoudingen ernstig verstoord geraakt. De raad voelt zich niet serieus genomen door de organisatie (en andersom), het college wordt onvoldoende bediend door het management en de organisatie (of vraagt te veel), het management is overbelast (of niet goed genoeg) en de uitvoerende organisatie levert onvoldoende (of wordt niet goed aangestuurd). De beoordeling is sterk afhankelijk van het gekozen perspectief. Van belang hierbij is dat het gaat om wederzijdse, zichzelf versterkende beeldvorming die stoelt op ervaringen vanuit een – soms – ver verleden. Een veel gekozen en begrijpelijke oplossing is ‘uit de eigen rol te stappen’ en zelf actie te ondernemen. Hetgeen vaak weer leidt tot een bevestiging van het negatieve oordeel over de ander.

Het resultaat is een organisatie waarin medewerkers gefrustreerd raken en opbranden. Met name de leidinggevenden bezwijken in veel gevallen onder de grote druk of houden de eer aan zichzelf. Dat is op zichzelf al een waarneming die een ieder in de gemeente zich aan zou moeten trekken. De assertiviteit en het enthousiasme om zaken op te pakken – een belangrijke veranderkracht – is uit de organisatie gelekt. De organisatie loopt inmiddels al jaren op het tandvlees en kan onvoldoende leveren. Het is steeds moeilijker om beleidsdoelstellingen te realiseren en te voldoen aan de wettelijke verplichtingen. De *bestuurskracht* staat met andere woorden ernstig onder druk.

Dit is overigens geen nieuwe observatie. In een groot aantal stukken (soms van bijna 20 jaar geleden) komt een soortgelijke analyse terug. Wat verschilt, is de ernst van de situatie en de enorme beleidsopgave waarvoor de gemeente zich gesteld ziet. Breed wordt erkend dat de organisatie daar nu simpelweg niet klaar voor is.

¹ Term ontleend aan: J. Kampen (2013). Verwaarloosde organisaties – introductie van een nieuw concept voor organisatieprofessionals.

De urgentie om in te grijpen, is dan ook hoger dan ooit. De tijd van wegedeneren en de andere kant op kijken is voor een ieder voorbij. Zowel de raad, college, management als medewerkers moeten over hun eigen schaduw heenstappen en hun verantwoordelijkheid nemen. Dit is geen gemakkelijke opgave.

Er is sprake van een zogenaamd *wicked problem*, waarbij een gebrekkige basis, gespannen verhoudingen en weinig eigen initiatief met elkaar verknoopt zijn en elkaar in stand houden. Wordt er echter niet op al deze zaken stevig ingegrepen, dan is een spoedige en gedwongen herindeling onontkoombaar. Een *vlucht naar voren* is de enige oplossing.

De situatie in Stein is onhoudbaar. De bestuurskracht van de gemeente staat onder druk terwijl de beleidsopgaven de komende jaren ongekend groot zijn. De urgentie om in te grijpen, is dan ook bijzonder groot. Het is nu of nooit! Een vlucht naar voren is de enige oplossing.

2.2 De onderlinge verhoudingen zijn zeer gespannen

Het cultuurbeeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is eenduidig. Hoewel medewerkers het op hun eigen afdeling over het algemeen naar de zin hebben, is de onvrede over de organisatiecultuur groot en breed gedeeld. Medewerkers, bestuurders en politici redeneren primair vanuit de eigen positie en hebben een negatieve – soms ronduit vijandige – grondhouding tegenover andere afdelingen, de ondernemingsraad, het management, het college en/of de raad. De onderlinge verhoudingen zijn zeer gespannen. Er is weinig tot geen sprake van wederzijds begrip voor elkaars (on)mogelijkheden en posities.

Vrijwel iedereen is teleurgesteld doordat zij in het verleden onvoldoende begrip en medewerking van anderen hebben ervaren. Hierdoor heeft men het beeld van elkaar dat men niet te vertrouwen is, niet capabel is, of een ander belang nastreeft. Over iedere functiegroep (zonder uitzondering) bestaan dergelijke negatieve beelden.

De negatieve beelden en het wantrouwen zitten diepgeworteld in de organisatie. Ze zijn mede veroorzaakt door een aantal ingrijpende incidenten uit het verleden die diepe wonden hebben geslagen en nooit zijn geheeld. Deze incidenten (die we overigens zeker niet bagatelliseren) vormen een 'collectief trauma' en bepalen het perspectief van waaruit elkaars handelingen worden beoordeeld. Gebeurtenissen die het negatieve beeld van elkaar bevestigen worden uitvergroot, terwijl gebeurtenissen die dit beeld ontcrachten worden genegeerd.

Van wederzijds begrip is geen sprake, en door een gebrek aan dialoog blijft herstel van vertrouwen uit. Onder het mom van 'typisch Steins' of 'de Limburgse cultuur' spreekt men vooral in negatieve termen over elkaar en veel te weinig met elkaar. Er is met andere woorden weinig open communicatie, maar veel meer een roddelcultuur. Wederzijds respect wordt door veel betrokkenen onvoldoende ervaren.

De onderlinge verhoudingen in Stein zijn zeer gespannen. Door een complex van factoren staan raad, college, management, ondernemingsraad en de medewerkers vijandig tegenover elkaar. Uiteraard zijn hierop uitzonderingen, maar over het geheel genomen zijn de verhoudingen verre van constructief. Hier is niet een

hoofdschuldige aan te wijzen. Een ieder is dan ook verantwoordelijk voor en het heeft een rol in de normalisatie van deze verhoudingen.

Veranderlijn 1: Normaliseer de onderlinge verhoudingen

2.3 De organisatie functioneert verre van optimaal

De organisatie is sinds enkele jaren aan het 'overwinteren'. In 2011 is een reorganisatie ingezet die nog steeds niet is voltooid. Het gevolg is dat Stein al jaren kampt met een managementteam dat onderbezet en overbelast is. Senior medewerkers kunnen hierin een helpende hand bieden, ware het niet dat de beelden uiteen lopen over diens taken, bevoegdheden en competenties. Het gevolg is dat de management laag continu overbelast is. Het ziekteverzuim en het verloop binnen het management is dan ook bijzonder hoog. Dat gegeven alleen al zou grond voor ingrijpen moeten zijn.

Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat de huidige organisatiestructuur niet passend is voor de beleidsopgaven van deze tijd. Sterker nog, de structuur wordt ervaren als een continue bron van spanning en belangenconflicten. Met name de knip tussen beleid en uitvoering wordt door veel medewerkers als onnatuurlijk ervaren. Door de diffuse verantwoordelijkheidsverdeling is de voortgang van afdelingsoverstijgende projecten voortdurend in het geding. Verder hebben veel betrokkenen hun twijfels bij de robuustheid van met name de beleidsafdeling.

Een ander breed gedragen beeld is dat de capaciteit van de organisatie chronisch tekort schiet. Niet alleen in kwantitatieve termen, maar ook in kwalitatief opzicht. Zowel de collegeleden, het management en de medewerkers zelf hebben de indruk dat de benodigde competenties op allerlei gebieden en door de gehele organisatie heen onvoldoende aanwezig zijn. De afgelopen jaren is – zo is het gedeelde beeld – onvoldoende geïnvesteerd in het verkrijgen en behouden van een optimale bezetting. Zo is er al langere tijd sprake van een vacaturestop en ontbreekt het al jaren aan een actueel HR-beleid. Hiaten worden deels opgevangen door het inzetten van tijdelijke medewerkers die – in de ogen van veel medewerkers – de meer uitdagende klussen oppakken. Persoonlijke ontwikkeling wordt zo gefrustreerd en van een lerende organisatie is geen sprake.

2.4 Cruciale processen zijn niet op orde

'De ICT' en faciliteiten zijn niet ondersteunend aan de gewenste cultuur

Hoewel het gemeentehuis op het eerste gezicht modern oogt, zijn er veel klachten over de inrichting en de ICT-ondersteuning. De maximale openheid zorgt op het eerste gezicht voor veel transparantie, maar zorgt er tegelijkertijd voor dat de drempels te laag zijn. Bestuurders begeven zich (te) gemakkelijk op de werkvloer, en andersom. Dergelijke korte lijnen zijn op korte termijn productief en zeker niet per definitie slecht. In Stein dragen ze echter bij aan de cultuur van 'elkaar passeren'. Bovendien is de fysieke openheid slecht voor het 'gevoel van veiligheid'. Gesprekken zijn lastig vertrouwelijk te voeren en liggen door de eerder geschetste roddelcultuur snel op straat. Diverse voorbeelden daarvan werden tijdens de interviews aangedragen.

Met de verhuizing is het concept 'Het nieuwe werken' geïntroduceerd. Dat dit meer is dan een fysieke ingreep is duidelijk. Zo dienen er ook ICT-voorzieningen te worden getroffen om het concept

te laten functioneren. Aan dat laatste lijkt het te schorten. Veel medewerkers doen hun beklag over haperende computers, lege telefoons en de gebrekkige digitale archivering. Op zichzelf zaken waarmee valt te leven, maar tegelijkertijd ook uitingen van een achterlopende organisatie. Bovendien leiden deze zaken tot frustratie, gelatenheid of medewerkers die het alleen voor zichzelf oplossen, wat het wederzijdse negatieve beeld weer versterkt.

Actueel HR-beleid ontbreekt of wordt niet uitgevoerd

Ook het HR-beleid is symptomatisch voor een verwaarloosde organisatie. Daar waar er regelingen zijn op bijvoorbeeld het gebied van thuiswerken, 'fiets van de zaak' of de beoordelingscyclus zijn deze verouderd en/of worden ze niet consequent toegepast. Het gevolg is dat er in de beeldvorming verschillen tussen managers ontstaan, hetgeen afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van de organisatie. Ook is er onvoldoende zicht op de kwaliteit van het personeelsbestand en ontbreekt een strategische personeelsplanning. Zo krijgt nagenoeg iedereen – wanneer deze eenmaal een functioneringsgesprek heeft – een goede beoordeling, terwijl het een breed gedeeld beeld is dat de competenties niet over de gehele linie op orde zijn.

De beleidscyclus is niet rond

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel beleidsprogramma's ontbreken of niet actueel zijn. De kaders voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid op de diverse domeinen lijken daarmee niet op orde. Door het ontbreken hiervan is het lastig om verzoeken vanuit bijvoorbeeld de raad in perspectief te plaatsen en te prioriteren.

Het gevolg is dat – zoals een gesprekspartner dat stelde – door het college ieder verzoek wordt gehonoreerd terwijl niet duidelijk is welke taken dan kunnen blijven liggen. De organisatie voelt zich daardoor overvraagd terwijl de raad zich onvoldoende serieus genomen voelt. Het college staat tussen twee vuren, een weinig benijdenswaardige positie in een politiek lastige gemeente als Stein.

Met andere woorden, de raad, maar ook het college en het apparaat brengen elkaar onvoldoende in stelling. In plaats van dit samen op te pakken – het is aan de raad om kaders te stellen en aan het college om deze te vragen – wijst men met de vinger naar elkaar.

2.5 Rolvastheid is onmogelijk

Door de chronische overbelasting van management en medewerkers, in combinatie met ontbrekende en/of verouderde procesbeschrijvingen en de ontbrekende beleidskaders, regeert de waan-van-de-dag. Door het ontbreken van duidelijke kaders is prioriteren lastig en vlucht men in de eigen werkzaamheden. Afspraken worden niet nagekomen, initiatieven worden niet doorgezet en prestaties staan onder druk.

Om toch zaken gedaan te krijgen, stappen raadsleden en wethouders uit hun rol. Zij benaderen direct managers of beleidsmedewerkers met informatieverzoeken, opdrachten, enzovoorts. Andersom benaderen medewerkers de bestuurders met allerlei grote en kleine problemen zonder hun leidinggevende daarin te kennen.

Overigens is daarbij in de regel zeker geen sprake van 'kwade wil'. Een ieder lijkt het beste met de gemeente voor te hebben, maar wel geredeneerd vanuit zijn of haar eigen takenpakket. Aan de

andere kant zijn er ook voorbeelden van 'gelijk willen halen'. Hoe dan ook, door deze grote focus op de eigen belangen is de 'som minder dan het geheel der delen'.

Een bijzonder voorbeeld is de ondernemingsraad. Doordat de reguliere procedures onhelder zijn, niet werken, of niet veilig zijn – zo is de ervaring – benaderen de medewerkers de ondernemingsraad met allerlei problemen. De ondernemingsraad stelt deze – met de beste bedoelingen – aan de orde in het overleg met de bestuurder. Die koppelt dit vervolgens terug aan de managers, die vervolgens – in de huidige cultuur begrijpelijk – de indruk krijgen dat de ondernemingsraad het op hen heeft voorzien of niet constructief is.

Deze gebrekkige rolvastheid leidt op alle niveaus tot frustraties en spanningen. Zeker omdat af en toe twijfels zijn bij de intenties van degene die 'uit zijn of haar rol stapt'.

De jarenlange verwaarlozing heeft grote gevolgen gehad voor de basis van de organisatie. Op alle niveaus werken de organisatie en de uitvoeringsprocessen eerder remmend dan stimulerend. De capaciteit is in de ogen van veel gesprekspartners kwalitatief en kwantitatief niet op orde. Een duidelijke en gedragen strategie ontbreekt waardoor het lastig is prioriteiten te stellen. Enzovoorts. De basis moet kortom zo snel mogelijk op orde worden gebracht.

Veranderlijn 2: Breng de basis op orde

2.6 Het verandervermogen is laag

Een belangrijke en tegelijkertijd zorgwekkende constatering is dat bovenstaande analyse niet nieuw is. In diverse documenten (waaronder een onderzoek uit 1996) passeren dezelfde punten de revue. Meest recent is het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2012. De ontwikkelpunten die daaruit voortvloeien, zijn voortvarend opgepakt en in werkgroepen tot aanbevelingen geconcretiseerd. En daar is het bij gebleven. Dit patroon van 'gestrande initiatieven' gaat jaren terug.

Er zijn voorbeelden te over van medewerkers die pogingen tot verandering hebben ondernomen. Zij draaien echter vast in de taaie werkelijkheid. Het gevoel dat het 'vechten tegen de bierkaai is', en dat inspanningen geen effect sorteren, kost betrokkenen immens veel energie. Eigen initiatief leidt tot teleurstelling en wordt daarmee ontmoedigd. Het gevolg is dat medewerkers ofwel vertrekken, ofwel dat zij zich er bij neerleggen dat het nu eenmaal zo gaat in Stein. Het resultaat is een cultuur van gelatenheid. Men trekt zich terug op zijn of haar eigen 'eiland' en doet dat wat (men denkt dat) verwacht wordt, maar zeker niet meer dan dat.

Mensen hebben allerlei (al dan niet terechte) redenen waarom zij het goede gedrag niet vertonen. En deze worden dan ook allemaal als excuus opgevoerd om niet (proactief) te hoeven handelen. Hoewel dit begrijpelijk is, blijft verandering hierdoor uit.

We kunnen dan ook niet anders dan constateren dat het verandervermogen van de organisatie zeer klein is. Ondanks allerlei initiatieven vervalt de organisatie steeds weer in oude patronen en blijft de bestaande situatie in stand. Dat is overigens een bekend fenomeen dat niet eenvoudig is te doorbreken. Des te langer de situatie heeft geduurd, des te meer inspanning dat kost.

Een aantal medewerkers of anderszins betrokkenen hebben blijkbaar belang bij het in stand houden van de huidige cultuur en/of zien geen rol voor zichzelf in het doorbreken daarvan. Het is voor veel mensen makkelijker naar de ander te verwijzen en te vluchten in excuses dan kritisch het eigen gedrag onder de loep te nemen. Terwijl de verandering daar begint! Het stellen van de schuldvraag is een logische reflex, maar een die in dit geval niet constructief is. Daarbij is in het bijzonder ook een rol voor de raad weggelegd. De bestuurscultuur in Stein kan niet los worden gezien van de beschreven organisatiecultuur. Hoopgevend is wel dat er op elk niveau betrokkenen zijn, die de ernst van de situatie onderkennen en actie willen ondernemen.

Het verandertraject dat wij voorstellen, is dan ook ingrijpend. Zowel de raadsleden, het college, management en medewerkers zullen zichzelf een spiegel voor moeten houden. In onze analyse is er niet één verantwoordelijke aan te wijzen, maar houdt men elkaar in een wurggreep. Dit gedrag structureel veranderen, zal soms pijnlijk zijn en een zaak van de lange adem. Met name het herstel van het onderlinge vertrouwen is een proces dat jaren zal vergen.

Een gezamenlijk uitgesproken commitment dat van meet af aan in de praktijk wordt gebracht, is de enige hoop op een toekomst voor de gemeente Stein!

Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en het tonen van initiatief wordt onvoldoende beloond binnen de gemeente. Veel initiatieven lopen – ondanks de goede bedoelingen – vast. Medewerkers raken teleurgesteld en uitgeblust, en vluchten in hun eigen taak (en kunnen daar overigens soms veel voldoening aan beleven). Men overleeft en wijst naar de ander. Dat mechanisme moet doorbroken worden.

Veranderlijn 3: Stimuleer eigen initiatief en verantwoordelijkheid

De vele gestrande initiatieven en terugkerende analyses wijzen uit dat het verandervermogen van de gemeente Stein laag is. De organisatie valt steeds terug in oude patronen. Wil een omslag kans op slagen hebben, dan dient het verandervermogen optimaal te zijn.

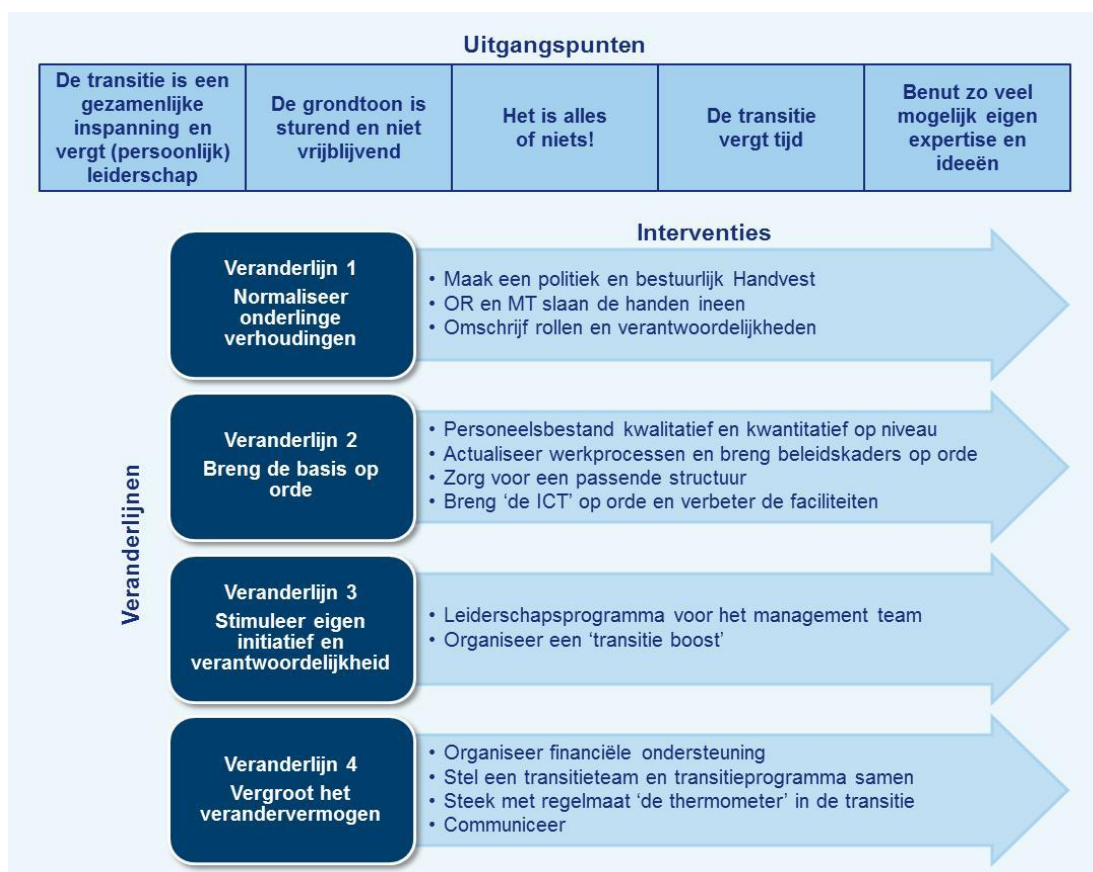
Veranderlijn 4: Vergroot het verandervermogen

3. Transitieplan: een vlucht naar voren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij het transitieplan waarmee gemeente Stein de omslag kan maken naar een effectieve en toekomstbestendige organisatie. Het plan dat wij voorstellen is ambitieus en omvangrijk. Wij realiseren ons dan ook terdege dat het een flinke opgave is voor de organisatie om deze transitie te volbrengen. Tegelijkertijd grijpen veel acties die wij voorstellen aan op de dagelijkse werkzaamheden. De transitie is daarmee op veel aspecten vooral een zaak van 'gewoon doen'. Door goed te plannen en te coördineren is het een uitdagend maar uitvoerbaar programma.

Het transitieplan is samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 1. Overzicht van het transitieplan

Het transitieplan bouwt voort op de vier, nauw samenhangende (en soms overlappende) veranderlijnen die we in het vorige hoofdstuk hebben geïntroduceerd. Per veranderlijn presenteren wij een aantal interventies die wij op hoofdlijnen uitwerken. We benoemen het doel van de maatregel, geven zo mogelijk een invulling op hoofdlijnen en een ruwe planning. Daarmee worden de contouren van het transitieplan helder.

De organisatie is echter zelf aan zet om de interventies te concretiseren en in de praktijk te brengen. De ervaring leert dat dit een cruciale factor is om een cultuurverandering te laten slagen. Uiteraard kunnen onderdelen van het transitieplan worden uitbesteed en zullen er externe impulsen nodig zijn om de verandering te laten slagen. Dat neemt echter niet weg dat de gedragsverandering een zaak is van iedereen. Van raadslid of bestuurder tot aan medewerker!

3.2 Uitgangspunten van de transitie

Voordat wij overgaan tot het benoemen van concrete interventies, geven wij eerst aan op welke uitgangspunten het transitieplan stoelt.

De transitie is een gezamenlijke inspanning en vergt (persoonlijk) leiderschap

De raadsleden, de burgemeester, de wethouders, de directeur, het managementteam, de senior medewerkers, de medewerkers en de ondernemingsraad zijn aan zet. Alle geledingen zijn medeverantwoordelijk voor de huidige situatie en houden deze in stand. Het doorbreken vraagt daarom een gezamenlijke inspanning waarbij van een ieder voorbeeldgedrag, initiatief, energie en durf wordt gevraagd, oftewel *leiderschap*. Het is tijd om over de eigen schaduw heen te stappen. Daarmee kan iedereen vandaag nog beginnen!

De grondtoon is sturend en niet vrijblijvend

Gezien de bijzonder hoge urgentie is een duidelijk sturende en niet-vrijblijvende stijl noodzakelijk. Een gecoördineerde en consequente aanpak geeft medewerkers richting en houvast. Het transitieplan redeneert vanuit een *top down* benadering. Politiek, bestuur en management hebben een voorbeeldfunctie, zijn kaderstellend en zijn belangrijke cultuurdragers. Tegelijkertijd is het zaak om continue met elkaar in gesprek te zijn over het beoogde doel en het gewenste effect. Op die manier wordt het voor medewerkers zichtbaar en voelbaar dat zij gemotiveerd en gesteund worden in het gezamenlijk oppakken van de veranderingen ten behoeve van het wenkend perspectief.

Het is alles of niets!

Het transitieplan is een ambitieus plan dat verandering op verschillende fronten veronderstelt. Tegelijkertijd moet men 'de winkel open houden'. Zeker op het moment dat de waan van de dag de aandacht opeist is de verleiding groot om in het oude patroon van 'brandjes blussen' te vervallen, en verbeteracties op de lange baan te schuiven. Gezien de urgentie kan de gemeente Stein zich echter geen halve maatregelen permitteren. Sterker nog, wanneer deze transitie niet integraal wordt opgepakt – én doorgezet – zal de heersende scepsis en frustratie alleen nog maar verder groeien. Voor een succesvolle transitie dienen alle vier de veranderlijnen de aandacht te krijgen die ze verdienen. Kortom, het is alles of niets! Een transparante en overall planning kan daarbij helpen. Het komt ook de betrokkenheid van medewerkers ten goede wanneer zij begrijpen hoe de verschillende initiatieven samenhangen en wat dat voor henzelf betekent.

De transitie vergt tijd

Een vuistregel is dat het herstellen van een verwaarloosde organisatie ongeveer even lang duurt als de periode waarin de verwaarlozing zijn beslag heeft gekregen. Redenerend vanuit de vuistregel is het van belang dat een ieder zich realiseert dat het veranderproces jaren gaat duren. Uiteraard zal

er daarbij sprake zijn van verbetering en een aantal quick wins. Anderzijds leert de ervaring dat verandering een pijnlijk proces kan zijn waarbij geldt 'drie stappen vooruit en twee terug'. We sluiten niet uit dat op tijden de situatie gevoelsmatig zal verslechteren, het ziekteverzuim stijgt of het verloop toeneemt. Zaak is om op die momenten open te staan voor reflectie, maar de blik wel op de toekomst gericht te houden (het wenkend perspectief).

Benut zo veel mogelijk eigen expertise en ideeën

De gemeente Stein heeft in het recente verleden veel gebruik gemaakt van externe inhuur. Hoewel ondersteuning en begeleiding van externen op sommige punten onontkoombaar is, adviseren wij dat de organisatie voor de verandering zo veel mogelijk uitgaat van eigen kracht. Ga op zoek naar wat nu al goed gaat en deel deze *best practices* binnen de organisatie. Benut ook de vele stukken en goede ideeën die er al liggen – zoals de 'MTO werkgroepjes' en 'Hoog aan de Wind'. Niet alleen omdat het tijd scheelt als het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden, maar ook om te laten zien dat de gemeente Stein wel degelijk in staat is om initiatieven af te maken.

3.3 Interventies om het verandervermogen te vergroten

We hebben in hoofdstuk 2 vastgesteld dat het verandervermogen van de gemeente Stein laag is. Wil de omslag kans op slagen hebben, dan dient het verandervermogen optimaal te zijn. Om dit te realiseren adviseren we de volgende interventies, die overigens deels ook aangrijpen aan de andere veranderrichtingen.

Stel een transitieteam samen

Een belangrijke opgave is de verandering door te voeren en tegelijkertijd 'de winkel open te houden'. In een complexe situatie waarin op veel fronten tegelijk zaken opgepakt moeten worden en er sprake is van chronische onderbezetting is dat een flinke opgave. Ons advies is daarom een 'zware' externe transitie-manager aan te stellen die trekker wordt van de verandering. Gezien de sleutelrol van deze functie adviseren wij een zorgvuldige en weloverwogen keuze te maken bij de benoeming van deze transitie-manager.

De transitie-manager geeft leiding aan een in te richten transitieteam. Daarin nemen de burgemeester, de directeur, een manager en een communicatieadviseur zitting. Ook is het belangrijk om een secretaris aan het transitieteam toe te voegen om het team daarmee de uitvoeringskracht te geven om – zeker in het begin – snel een aantal zaken van de grond te krijgen. Daarbij adviseren wij om iemand 'vrij te spelen' voor deze rol, of om tijdelijk een externe secretaris aan te stellen.

Dit team trekt de transitie, waarbij de ondernemingsraad actief als sparring partner wordt betrokken. Op bepaalde onderdelen van het transitieprogramma kan het team worden aangevuld met trekkers of werkgroepjes. Belangrijk hierbij is dat de gemeente primair uit gaat van de eigen kracht. Alleen wanneer die onvoldoende gemobiliseerd kan worden, is externe ondersteuning aan de orde.

Wij adviseren om direct te beginnen met de samenstelling van het transitieteam, zodat zij zo snel mogelijk, maar uiterlijk begin september, kunnen starten.

Maak een transitieprogramma

Om de verandering voortvarend te starten en om te kunnen sturen op voortgang is de eerste taak van het transitieteam om een transitieplan op te stellen. Dit plan bestrijkt de komende twee jaar en bestaat uit een uitwerking van de interventies in concrete acties, met daarin in ieder geval een eigenaar per actie, een bijbehorende planning en een meetbaar resultaat. Ook een begroting dient onderdeel te zijn van dit programma.

Belangrijk is dat dit programma doordacht, maar ook spoedig tot stand komt. Begin oktober moet men kunnen starten met de implementatie van het plan. Daarbij kan het helpen om te concentreren op de acties die als eerste op de rol staan. Daarnaast kunnen verschillende stappen al gezet worden voordat het transitieprogramma definitief is vastgesteld.

Steek met regelmaat 'de thermometer' in de transitie

De transitie-manager is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de transitie. Daarbij is het belangrijk dat niet alleen de voortgang, maar ook de resultaten worden gemonitord, en dat er eventueel wordt bijgestuurd op basis van de bevindingen (plan-do-check-act). Wij adviseren – zeker in het eerste jaar van de transitie – om eens in de twee à drie maanden op deze manier te evalueren. Deze evaluaties worden vastgelegd in een voortgangsrapportage welke steeds gedeeld wordt met de hele organisatie (zie ook volgende paragraaf over communicatie).

Naast deze interne monitoring adviseren wij ook om 'een blik van buiten' te integreren in de transitie. Daarbij kan gedacht worden aan reflectiesessies voor het transitieteam, een vervolgmeting op het medewerkerstevredenheidonderzoek, of werkbezoeken aan andere organisaties die een ingrijpende transitie hebben doorlopen.

Communiceer!

Een goed doordacht, langlopend en ondersteunend communicatietraject is een belangrijke succesfactor voor ieder veranderproces. Daarom adviseren wij om naast het transitieplan ook een communicatieplan vast te stellen. Door maatregelen aan te kondigen en in perspectief te plaatsen, verslag te doen over de voortgang van de transitie en – niet in de laatste plaats – de successen te vieren, blijft het traject leven en groeit de energie.

Uiteraard gaat het daarbij niet alleen om het plaatsen van bijdragen op het intranet. Door het organiseren van bijvoorbeeld themamaanden, transitieborrels en dergelijke kan het traject extra worden belicht. Een 'mijlpaalbord' in de gezamenlijke ruimte waarop de voortgang wordt bijgehouden is een ander medium dat de transitie levend houdt. Het standaard agenderen van de transitievoortgang bij werkoverleggen zorgt voor continue en laagdrempelige aandacht.

Van belang hierbij is dat de communicatie wederzijds is. Zoals eerder opgemerkt, kunnen de veranderingen weerstand oproepen. Het is zaak deze weerstand te kanaliseren, serieus te nemen en steeds grondig te analyseren. Het is immers zeker niet uit te sluiten dat de bezwaren gegrond zijn en er op geacteerd moet worden.

Het opzetten en uitvoeren van het communicatietraject is in de eerste plaats een zaak van de communicatieadviseur. Wij adviseren dat deze adviseur aansluiting zoekt bij de medewerkers die

over communicatie hebben nagedacht in het kader van de 'MTO werkgroepjes'. Verder hebben met name de managers en de leden van het transitieteam een belangrijke rol in het continue communiceren. Als leiders zijn zij immers de verpersoonlijking van de verandering. Voorbeeldgedrag is wat dat betreft van meet af aan geboden.

Organiseer financiële ondersteuning

Voor de uitvoering van het transitieprogramma is het noodzakelijk dat hiervoor financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Voor een deel zal dat gaan om middelen om de transitie-manager en eventueel andere begeleiding in te huren. Ook zijn er middelen nodig om de basis van de organisatie op orde te brengen.

3.4 Interventies om de onderlinge verhoudingen te normaliseren

De onderlinge verhoudingen in Stein zijn zeer gespannen. Door een complex van factoren staan raad, college, management, ondernemingsraad en de medewerkers vijandig tegenover elkaar. Uiteraard zijn hierop uitzonderingen maar over het geheel genomen zijn de verhoudingen verre van constructief. Hier is niet een hoofdschuldige aan te wijzen. Een ieder is dan ook verantwoordelijk voor en heeft een rol in de normalisatie van deze verhoudingen.

Het normaliseren van de verhoudingen betekent niet dat medewerkers, ondernemingsraad, management, college en raad het altijd met elkaar eens moeten te zijn. Het doel is dat men elkaar weer respecteert en accepteert in elkaars positie en verantwoordelijkheden. Wanneer dat het geval is kunnen meningsverschillen in een constructieve sfeer met elkaar worden besproken.

Maak een politiek handvest

De gemeentelijke organisatie is een instrument voor raadsleden om hun politieke ambities te verwezenlijken. Ongeacht de politieke opvatting is een optimaal functionerend ambtelijk apparaat een belangrijke en onmisbare succesfactor voor de raad. Des te krachtiger de organisatie, des te meer de politiek kan realiseren. Ook de raad heeft derhalve een groot belang bij de uitvoering van het transitieplan.

In dit licht pleiten wij voor een raadsbreed politiek handvest waarin de urgentie van de verandering wordt onderschreven en de transitie gesteund wordt. Ook adviseren wij gedragsafspraken te maken over de omgang met het ambtelijk apparaat en de politieke mores vast te leggen. Wanneer alle partijen zich hieraan committeren en de naleving van het handvest bewaken, levert de raad een niet te onderschatten bijdrage aan het verandervermogen van de organisatie.

Hoewel wij ons kunnen voorstellen dat voor het opstellen van een dergelijk handvest (politiek) een lastig proces moet worden doorlopen – waarvoor bovendien externe begeleiding niet is uit te sluiten – dringen wij aan op enige spoed. Ruim voor het kerstreces van 2014 zou dit gereed en bekrachtigd moeten kunnen zijn.

Maak een bestuurlijk handvest

In lijn met het politieke handvest pleiten wij voor een bestuurlijk handvest waarin het college en het managementteam gedragsregels vastleggen. Ook hier geldt dat de urgentie van de verandering en de lijnen uit het transitieplan dienen te worden onderschreven. Van belang is dat een ieder zijn of haar eigen rol erkent en zich bewust is van de eigen voorbeeldfunctie. Tegelijkertijd moet men terug kunnen vallen op het ‘team’, stoom af kunnen blazen, feedback kunnen geven en ontvangen, klankborden, enzovoorts.

Ook hier geldt dat dit handvest op korte termijn gereed moet zijn en dat gezien de onderlinge spanningen externe begeleiding goed kan helpen. Vervolgens adviseren wij dat management en college samen vaststellen op welke wijze zij een goede samenwerkingsverhouding in de komende jaren gaan borgen.

OR en management, sla de handen ineen!

De verhouding tussen het managementteam en de ondernemingsraad is zeer gespannen. Er is onvoldoende begrip voor elkaars positie, de dialoog ontbreekt, en negatieve ervaringen uit het verleden zijn leidend bij de beoordeling van elkaars handelen. Een wederzijds negatieve grondhouding staat in de weg van een goede uitvoering van ieders eigen taken en verantwoordelijkheden.

Om de transitie te laten slagen is het dan ook van belang dat de ondernemingsraad en het managementteam met elkaar om tafel gaan. Wij adviseren dat het management en de ondernemingsraad een à twee sessies beleggen onder externe begeleiding. Hierin is er nog één keer ruimte om het verleden te bespreken, om hier vervolgens een streep onder te zetten. Vervolgens adviseren wij dat management en ondernemingsraad onderlinge verwachtingen uitspreken, met elkaar op zoek gaan naar de gezamenlijke doelen die zij nastreven en zich hier aan committeren. Het voorliggende rapport kan een kader bieden voor dit gesprek.

Omschrijf rollen en verantwoordelijkheden

Cruciaal voor het normaliseren van de verhoudingen is dat iedereen zich houdt aan de eigen rol. Het omzeilen van managers, gebruiken van de ondernemingsraad, benaderen van raadsleden (en vice versa) is een op langere termijn ongewenste situatie. Door met elkaar af te spreken wie waarvoor aanspreekbaar is en hoe verschillende rollen met elkaar samenhangen, kan dit mechanisme worden doorbroken.

Belangrijk is dat het voor medewerkers duidelijk wordt waarvoor zij terecht kunnen bij hun senior medewerker, leidinggevende, de ondernemingsraad, collegeleden, et cetera, en waarvoor niet.

Het resultaat hoeft geen omvangrijk document te zijn (integendeel), maar afspraken moeten wel door iedereen worden onderschreven en ook gecommuniceerd worden naar de hele organisatie. Vervolgens is het zaak dat ieder bij zijn rol blijft en corrigerend optreedt wanneer anderen uit hun rol stappen.

In het bijzonder adviseren wij aandacht te besteden aan een zogenaamde ‘opschalingsladder’. De standaardlijn bij conflicten of verschillen van inzicht is dat deze eerst onderling worden uitgesproken, vervolgens zo nodig de leidinggevende wordt geraadpleegd en tenslotte de directeur wordt ingeschakeld. De gang naar de vertrouwenspersoon staat uiteraard altijd open. Op dit moment wordt deze lijn van opschaling lang niet altijd gevolgd.

Belangrijk is dat deze standaardlijn met onmiddellijke ingang praktijk gemaakt wordt. Daarnaast adviseren wij dat er – mede met het oog op de transitie – naast de huidige externe vertrouwenspersoon ook een interne vertrouwenspersoon wordt aangesteld. Daarbij is het zaak dat de vertrouwenspersonen jaarlijks een gesprek hebben met de directeur. Dit alles om er voor te zorgen dat medewerkers zich bij problemen serieus genomen voelen, en dat deze tijdig en door de juiste persoon worden opgepakt.

3.5 Interventies om eigen verantwoordelijkheid en initiatief te stimuleren

We hebben vastgesteld dat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en het tonen van initiatief onvoldoende wordt beloond binnen de gemeente. Veel initiatieven lopen – ondanks de goede bedoelingen – vast. Medewerkers vluchten in hun eigen taak (en kunnen daar overigens soms veel voldoening aan beleven) en raken uitgeblust. Men overleeft en wijst naar de ander. Dat mechanisme moet worden doorbroken. Dit vraagt om de volgende interventies.

[Leiderschapsprogramma voor het management](#)

Het vergroten van de assertiviteit, de eigen verantwoordelijkheid en de pro-activiteit van medewerkers betekent een verandering in het dagelijks gedrag. Om dit te realiseren is dagelijkse aandacht dan ook noodzakelijk. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarin van een ieder persoonlijk leiderschap gevraagd wordt.

Managers hebben een belangrijke rol in het sturen en faciliteren van dit proces. Het management zal dan ook in positie moeten worden gebracht om deze cruciale rol te vervullen. Dat vraagt om een kwalitatieve ontwikkeling van het management, wat start met een ontwikkelassessment. Aansluitend volgt een leiderschapsprogramma dat bestaat uit een individueel deel (coaching) en een plenair gedeelte (gezamenlijke bijeenkomsten).

Het leiderschapsprogramma dient sterk verankerd te zijn in de werkpraktijk, en de transitie heeft een centrale plek in het programma. De veranderthema's zijn dan ook leidend voor de invulling van het programma. Gedurende het traject worden de managers gecoacht om – gelijktijdig – hun medewerkers te begeleiden en stimuleren in hun ontwikkeling. Dat betekent dat het programma bestaat uit een groot aantal praktijkopdrachten, zoals het gesprek aangaan met medewerkers over hun rol in de transitie, het vergroten van eigen initiatief bij medewerkers, het stimuleren van feedback of het tot stand brengen van verbinding. Het leiderschapsprogramma is daarmee een onmisbaar vehikel voor de gedragsverandering.

Gezien de sleutelrol die leidinggevenden in de transitie spelen, is het belangrijk om zo snel mogelijk na de zomer met het leiderschapsprogramma te starten. In het programma worden de leiders betrokken die *op dat moment* medewerkers in de transitie moeten begeleiden. Het is dus mogelijk dat dit een aantal interim managers betreft die momenteel uitgevallen managers vervangen. Ook is het belangrijk om de rol van de senior medewerkers duidelijk vast te stellen en op basis daarvan te bepalen of en op welke manier zij betrokken worden bij het leiderschapsprogramma.

Organiseer een 'transitie boost'

Medewerkers spelen een belangrijke rol in de transitie en zullen hierin in eerste instantie door hun manager worden begeleid. Het is daarom zaak dat medewerkers van meet af aan zijn aangehaakt bij de transitie. Om die reden adviseren wij op korte termijn (circa oktober 2014) een 'transitie boost' te organiseren. Een dag waarin de start van de transitie gemarkeerd wordt.

Het doel is om energie te creëren en medewerkers na te laten denken over wat zij zelf kunnen doen om de transitie tot een succes te maken. Daarnaast draagt het bij aan de onderlinge verbinding tussen medewerkers (ook over afdelingen heen), doordat zij in gemêleerde groepen met elkaar in gesprek gaan.

Voorbeeldprogramma voor een 'transitie boost'

'Het eerste dagdeel van de boost bestaat uit een 'carrousel' waarin medewerkers verschillende workshops volgen (positief feedback geven, wat is jouw eerste stap om bij te dragen aan de transitie, speeddaten, welke droom heb jij voor de organisatie, 'kraampjes' per afdeling waar medewerkers langs kunnen trekken, et cetera).

De middag heeft als thema 'gewoon doen', en heeft als doel om gezamenlijk direct een aantal quick wins te realiseren. Onder begeleiding van een probleemeigenaar gaan medewerkers in kleine groepjes direct iets aanpakken of oplossen. Dit kan om allerlei zaken gaan. Bijvoorbeeld het opstellen van een nieuwe fietsplanregeling, het vervangen van alle wiebelende bureaustoelen, het opstellen van een vernieuwde introductiemap voor nieuwe medewerkers, het opruimen van een archiefkast, etcetera.

Het is belangrijk dat het transitieteam zelf invulling geeft aan deze dag. Ons advies is dat de eigen bijdrage van medewerkers op deze dag centraal staat, en dat er niet alleen gepraat wordt, maar vooral ook gehandeld. Verder is het een uitgelezen kans om thema's waar de organisatie op wil verbeteren op de agenda te zetten (feedback geven, afspraken maken, projectmatig werken, samenwerking, assertiviteit, et cetera). Een voorbeeld van een programma vindt u in het kader hiernaast.

Tot slot verdient het aanbeveling om opbrengsten van deze dag zichtbaar te maken en opvolging te organiseren (te denken valt aan

buddy paren, een kerstkaart sturen met afspraken die medewerkers met elkaar gemaakt hebben, werkgroepen die het transitieteam op specifieke speerpunten ondersteunen, et cetera).

3.6 Interventies om de basis op orde te brengen

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de jarenlange verwaarlozing grote gevolgen heeft gehad voor de basis van de organisatie. Op alle niveaus werken de organisatie en de uitvoeringsprocessen eerder remmend dan stimulerend. De capaciteit is in de ogen van veel gesprekspartners kwalitatief en kwantitatief niet op orde. Een duidelijke en gedragen strategie ontbreekt waardoor het lastig is prioriteiten te stellen. Enzovoorts. De basis moet kortom zo snel mogelijk op orde worden gebracht. De volgende – deels samenhangende interventies – hebben daarop betrekking.

Breng het personeelsbestand kwantitatief en kwalitatief op niveau

Uit het onderzoek blijkt dat op verschillende plekken in de organisatie (waaronder het management) overbelasting wordt ervaren en ook is het aantal ingehuurd medewerkers relatief hoog. Het beeld is dat kennis vaak wordt 'ingekocht', en dat er relatief weinig wordt geïnvesteerd in de opleiding en ontwikkeling van eigen medewerkers. Benchmarkcijfers geven de indicatie dat er sprake is van krapte in de formatie.

Wij adviseren dan ook om op korte termijn een analyse te maken van de kennis die ontbreekt en waar eventueel capaciteitstekort zich concentreert. Op basis hiervan dient te worden bepaald hoe opleidingsbudgetten het meest effectief kunnen worden ingezet en voor welke functies nieuwe medewerkers moeten worden aangetrokken.

Wij adviseren te werken met 'toekomstbestendige profielen'. Dat wil zeggen dat er medewerkers worden geworven met competenties die ook in de toekomst (na de reorganisatie) uitstekend inzetbaar zijn. Verder adviseren wij om kennisintensieve werkzaamheden zoveel mogelijk bij vaste medewerkers te borgen (ofwel door huidige medewerkers gericht op te leiden, ofwel door nieuwe aanstellingen). Bijkomend voordeel is dat de externe inhuur daarmee kan worden teruggebracht.

Het op niveau brengen van het personeelsbestand houdt ook in dat er dat gericht aandacht nodig is voor medewerkers die beneden verwachting presteren. Dit vraagt om een investering, of dit nu in de vorm is van opleiding en begeleiding, of in een zorgvuldige begeleiding van werk-naar-werk. Om dit op een goede manier te doen is het van belang dat manager en medewerker regelmatig met elkaar in gesprek gaan. Dit dient minimaal middels de formele HR-gesprekscyclus te gebeuren, maar ook informeel overleg tussen manager en medewerker speelt hier in een belangrijke rol.

Bij bovenstaande ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de reeds uitgevoerde vlootshouw.

Actualiseer de werkprocessen

Uit het onderzoek blijkt dat werkafspraken, processen en procedures over de gehele linie onvoldoende zijn uitgewerkt of diffuus worden nageleefd. Dit is niet goed voor de effectiviteit van de organisatie en heeft bovendien een frustrerend effect op de onderlinge verhoudingen.

We adviseren dan ook op korte termijn de werkprocessen te inventariseren en te bepalen welke met prioriteit herzien dienen te worden. Het moet voor een ieder duidelijk zijn welke afdeling waarover gaat, langs welke lijnen gewerkt wordt, wie waarvoor verantwoordelijk is, enzovoorts.

Naast de uitvoeringsprocessen adviseren we dat ook de ondersteunende processen en werkafspraken onder de loep worden genomen. Vooral op P&O gebied lijkt een groot deel van de regelingen achterhaald te zijn of niet uniform te worden toegepast. Dit gaat bijvoorbeeld over de HR-gesprekscyclus, maar ook over zaken als een fietsregeling. Dit gaat weliswaar niet altijd om grote zaken, maar onderschat niet dat juist dergelijke regelingen medewerkers zekerheid bieden en in de praktijk een grote impact kunnen hebben. Ook ligt hier de kans om een aantal quick wins te realiseren, wat een positief effect heeft op de energie en het zelfvertrouwen van de organisatie.

Daarnaast zijn er over diverse processen wel afspraken vastgelegd (de 'Steinse Projecten Aanpak', huisregels, et cetera), maar deze worden in de praktijk niet (uniform) nageleefd. Wij adviseren om afspraken die dit betreft na te lopen en om deze af te schaffen dan wel te herbevestigen. Brede communicatie hierover is van groot belang.

Door per proces een trekker aan te wijzen die in samenspraak met andere stakeholders het proces uitwerkt, komt de dialoog weer op gang. Ook wanneer processen eenmaal zijn vastgesteld is het belangrijk dat bijvoorbeeld management en medewerkers hier met elkaar over spreken. Pas wanneer er met elkaar over wordt gesproken gaan processen 'leven' en worden deze gemeen goed. Het borgen van een uniforme toepassing is dan ook iets dat constant aandacht behoeft.

Breng de beleidskaders op orde

Volgens veel gesprekspartners zijn de beleidskaders waarbinnen de gemeente opereert, verouderd. Dat maakt het onder andere lastig prioriteiten te formuleren, werkprogramma's op te stellen en wensen vanuit de raad in perspectief te plaatsen.

Door per beleidsterrein in beeld te brengen of de kaders actualisatie behoeven en daarover een dialoog te starten met de raad kan de hele organisatie een belangrijke slag maken. De raad draagt de kaders aan, het college werkt het beleid binnen deze kaders uit en de organisatie zorgt voor de uitvoering. Dit draagt bij aan een heldere uitvoeringsstructuur waarin alle partijen vanuit hun eigen rol hun inbreng kunnen hebben. Daarmee komt er meer rust in de organisatie en wint het samenspel aan kracht.

Ook hier geldt dat dit een tijdrovend traject is wat veel inspanning en denkkracht vergt van alle betrokkenen. Door de beleidskaders gefaseerd onder de loep te nemen, kunnen aan de andere kant snelle slagen gemaakt worden. De capaciteit van de raad lijkt hierin leidend. In nauw onderling overleg adviseren we daarom te komen tot een prioritering en een beleidsagenda. Zowel de raad als het college staan hiervoor aan de lat.

Zorg voor een passende structuur

De overtuiging dat de huidige organisatiestructuur niet passend is voor de gemeente Stein wordt breed gedeeld. Het draagvlak voor een structuurwijziging is dan ook op vrijwel alle niveaus aanwezig.

Een structuurwijziging is een zwaar middel dat een zwaar beroep doet op de organisatie. Ons advies is daarom – ondanks alle oproepen hiertoe – niet overhaast te werk te gaan. Een grondige analyse van de optimale structuur, mede in het licht van de toekomstige beleidsopgaven, is wat ons betreft geboden. Dat neemt niet weg dat op middellange termijn de voorbereidingen getroffen kunnen worden (diagnose en ontwerp).

Het is echter raadzaam de energie vooral te richten op de eerder beschreven interventies. Immers, ook een verbeterde organisatiestructuur zal nadelen en samenwerkingsproblemen met zich mee brengen. De duurzame verandering moet dan ook vooral plaatsvinden in de mens, en niet in de organisatie. Wij adviseren om een grootscheepse reorganisatie pas eind 2016 te plannen.

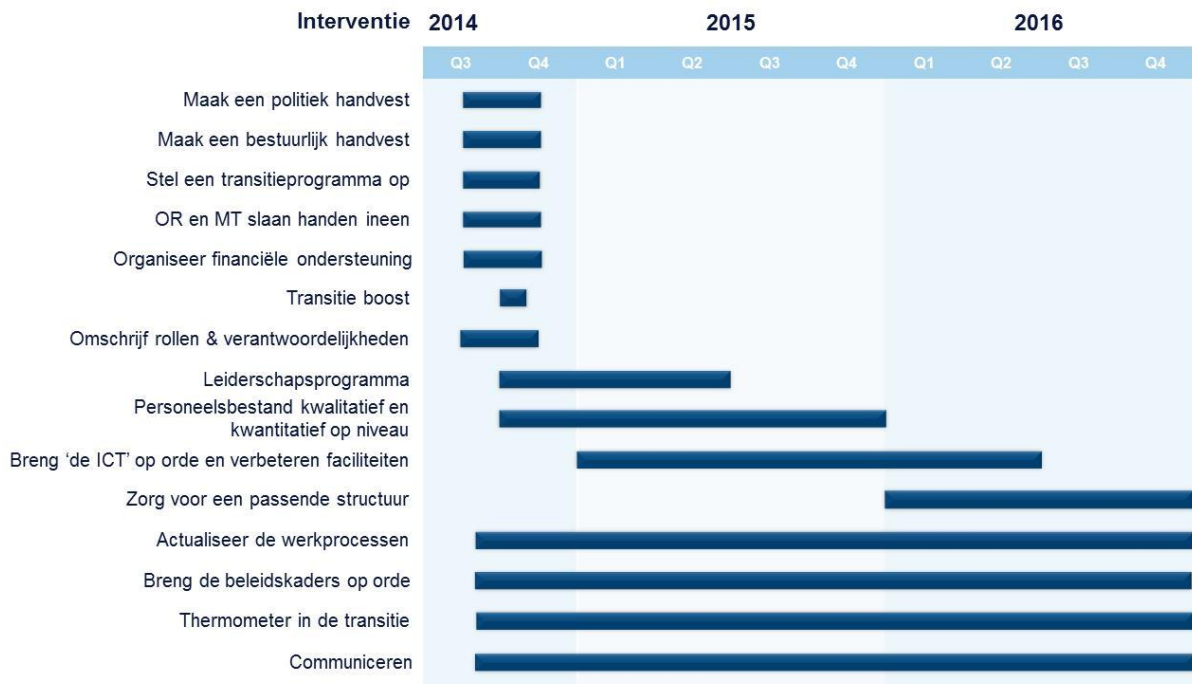
Breng 'de ICT' op orde en verbeter de faciliteiten

Veel gesprekspartners geven aan dat de ICT en faciliteiten niet ondersteunend zijn aan de werkzaamheden en het gewenste gedrag. Daarom adviseren wij om nog dit jaar een inventarisatie te maken van de acties die hiervoor noodzakelijk zijn, om vanaf 2015 verbeteringen door te voeren.

Daarbij adviseren wij – met name op het gebied van de fysieke werkomgeving – om te verkennen welke 'quick wins' er te realiseren zijn. Te denken valt aan het creëren van een aantal gesloten ruimtes waar men meer privé met elkaar kan spreken, of een fysieke afscheiding tussen de werkplekken van collegeleden en die van medewerkers.

3.7 Tijdspad

Bovenstaand plan beschrijft verschillende interventies, die implementatie vragen op de korte dan wel (middel)lange termijn. In onderstaande tijdslijn zijn de voorgestelde interventies uitgezet in de tijd. Uiteraard behoeft dit concretisering. Het is zaak dat het transitieteam hier mee aan de slag gaat.



Figuur 2. De transitie uitgezet in de tijd

Het is daarnaast van groot belang om direct een aantal zaken reeds tijdens het zomerreces op te pakken. Te denken valt aan het werven van een transitie-manager en het samenstellen van het transitieteam, het organiseren van begeleiding en voorbereiding van het politieke en bestuurlijke handvest, brainstorm van MT-leden over de vorm en uitdraag van het leiderschapsprogramma, het inplannen van afspraken met verschillende partijen die met elkaar om tafel gaan, het opmaken van de stand van zaken van de MTO werkgroep aanbevelingen, enzovoorts. Door het momentum van dit onderzoek te benutten kan de transitie een vliegende start maken!

Berenschot

Deel II

Achtergrond en verdieping

4. Context: de gemeentelijke organisatie van Stein in beeld

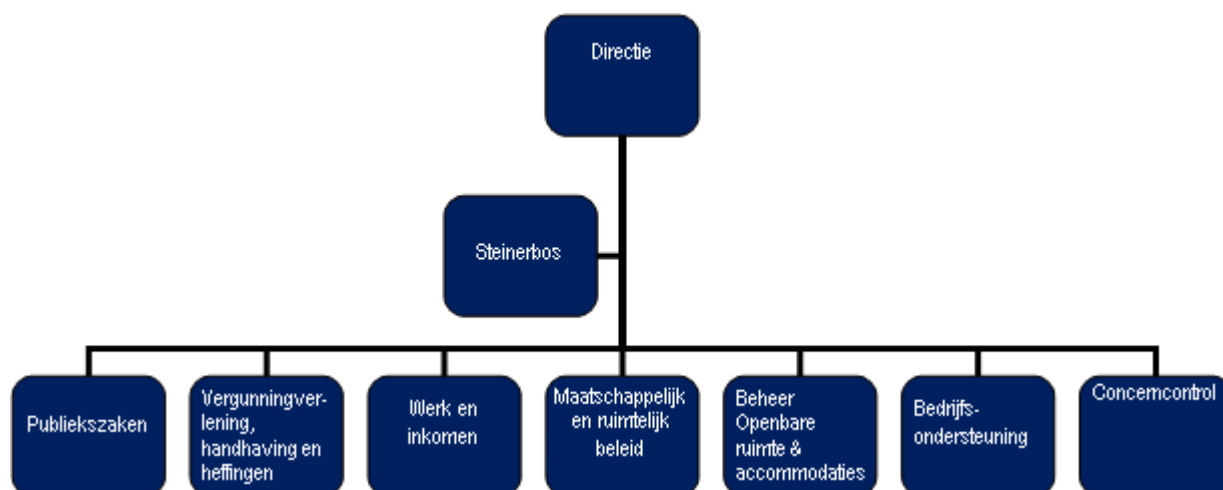
In dit hoofdstuk wordt kort de structuur en inrichting van gemeente Stein besproken. Daarnaast worden de personele ontwikkelingen, ontwikkelingen van management en (recente) ontwikkelingen in de raad en college beschreven. Tevens zal worden ingegaan op de organisatieontwikkeling van gemeente Stein.

4.1 Opbouw van de ambtelijke organisatie

Figuur 3 toont de structuur van de ambtelijke organisatie. De gemeente Stein is onderverdeeld in de afdelingen werk en inkomen (W&I), vergunningsverleningen, handhaving en heffingen (VH&H), concern control (CC), beheer openbare ruimte en accommodatie (BORA), maatschappelijk en ruimtelijk beleid (MRB), publiekszaken (PUZA) en bedrijfsondersteuning (BO). Aan het hoofd van iedere afdeling staat een manager.

In 2011 is er een tweetal vacatures ontstaan door het vertrek van de managers BO en PUZA. Met het oog op een ophanden zijnde structuurwijziging is destijds besloten om de vrijgekomen management taken te verdelen onder het overgebleven management team, en de vacatures niet in te vullen. Hierdoor valt PUZA nu onder de verantwoordelijkheid van de manager W&I, en BO valt onder de manager BORA. Informeel bestaat gemeente Stein daarmee niet uit zeven, maar uit vijf afdelingen.

De directie van gemeente Stein bestaat uit een gemeentesecretaris / directeur en een adjunct directeur die tevens manager is van MRB. Steinerbos was tot voor kort een afdeling van gemeente Stein. Sinds januari 2013 is Steinerbos is een aparte BV, waarbij er nog een aantal medewerkers vanuit gemeente Stein zijn gedetacheerd bij Steinerbos BV.



Figuur 3. (Formeel) organogram gemeente Stein

4.2 Samenstelling van en ontwikkelingen in het management

Op dit moment heeft gemeente Stein een zes koppig MT. Er hebben in de afgelopen periode verschillende wisselingen binnen het management plaatsgevonden. Tussen 2009 en 2013 zijn er drie verschillende (interim) gemeentesecretarissen geweest. In diezelfde periode zijn er twaalf verschillende managers geweest binnen de gemeente Stein, al dan niet op interim basis.

Daarnaast zijn er op dit moment relatief veel uitgevallen managers. Sinds begin 2014 zijn de gemeentesecretaris / directeur, de adjunct directeur en de manager BORA uitgevallen. Dit betekent dat – ten tijde van dit onderzoek – drie van de zes MT-leden al meerdere maanden afwezig zijn.

Om deze uitval op te vangen is er een interim gemeentesecretaris aangesteld. Daarnaast worden de werkzaamheden van de uitgevallen managers opgevangen door senior medewerkers. Formeel gezien hebben senior medewerkers geen leidinggevende taken en bevoegdheden. Echter, in de praktijk geeft een deel van de senior medewerkers wel leiding aan een team of cluster. Momenteel zijn er tien senior medewerkers in dienst van gemeente Stein.

4.3 Informatie over het personeelsbestand

Gemeente Stein heeft momenteel een bruto formatie van 144,15 fte. Daarvan is 122,38 fte in vaste dienst. De overige 21,77 fte betreft ingehuurd personeel.² Gemeente Stein zit daarmee 26 fte onder de gemiddelde bruto formatie van gemeentes van vergelijkbare grootte.³ Het relatief lage aantal fte's in combinatie met een relatief hoog percentage inhuur is een indicatie van krapte in de formatie.

Het gemiddeld verzuim bij de gemeente ligt sinds 2010 rond de 5%. Tussen 2010 en 2013 is de meldingsfrequentie 1,19. Deze aantallen wijken niet veel af van landelijke verzuimpercentages van overheden.⁴ De verschillen tussen de afdelingen zijn gemiddeld genomen over de afgelopen vijf jaar minimaal.

In de laatste jaren (2009 – 2012) ligt de uitstroom van gemeente Stein onder het landelijk gemiddelde van 5%.⁵ Alleen in 2013 ligt het aantal uitgestroomde medewerkers hier boven (9%). In 2009 en 2010 zijn respectievelijk 20 en 10 medewerkers ingestroomd. Dit aantal is flink afgenomen in 2012 en 2013 met in totaal 4 medewerkers.

² Bron: Informatie verstrekt door P&O.

³ Voor een gemeente tussen de 15.000 en 30.000 inwoners is het gemiddelde voor de bruto formatie 6,62 fte per 1000 inwoners. Bron: Berenschot Benchmark, 2014.

⁴ Het landelijk verzuimpercentage en de meldingsfrequentie voor overheid is respectievelijk 4,3% en 1,2. Bron: Berenschot Ken- en Stuurgetallen, 2013.

⁵ Het landelijk uitstroompercentage voor overheid is 5%. Bron: Berenschot Ken- en Stuurgetallen, 2013.

4.4 Opbouw van en ontwikkelingen in het college van B&W en de raad

De huidige burgemeester van gemeente Stein is eind september 2013 aangetreden. Op 16 mei jl. is een nieuw college geïnstalleerd, bestaande uit de burgemeester en vier wethouders. Twee van de wethouders zijn nieuw, een wethouder heeft ook in het vorige college zitting gehad, en een wethouder zat elf jaar geleden al eens in het college van Stein. De portefeuille personeel en organisatie is daarbij overgedragen aan een van de nieuwe wethouders.

De nieuwe raad telt 21 leden, waarvan ongeveer de helft al eerder raadslid was in Stein. In de raad zitten relatief veel lang zittende raadsleden. Zo is er een lid dat al meer dan 40 jaar zitting heeft in de raad. Daarnaast zijn er acht raadsleden eerder ook wethouder geweest bij gemeente Stein.

4.5 Organisatieontwikkeling

In 2005 heeft gemeente Stein de organisatiestructuur 'gekanteld'. Het uitgangspunt van de kanteling was het vormen van een geïntegreerde frontoffice gebaseerd op 'de één loket visie'. De organisatie bestaat uit een frontoffice, een midoffice en een backoffice. Dit model zou leiden tot een vraaggerichte organisatie met een hoogwaardig niveau van dienstverlening.⁶

In de afgelopen jaren zijn verschillende evaluatie onderzoeken en andere documenten verschenen waarin het functioneren van de organisatie en de cultuur wordt geëvalueerd en beschreven. De relevante bevindingen uit deze onderzoeken worden beschreven in het volgende hoofdstuk. Ook de bevindingen uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit 2012 en de daarop volgende adviezen van thema werkgroepen belichten wij in het volgende hoofdstuk.

⁶ Bron: Gemeente Stein, 2005. Organisatieontwikkeling hoofdstructuur versie 2.

5. Onderzoeksresultaten: de organisatiecultuur door de ogen van medewerkers, leidinggevenden, bestuurders en raadsleden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de cultuur van gemeente Stein in beeld zoals deze worden ervaren door de medewerkers, senior medewerkers, de ondernemingsraad, managers, collegeleden en raadsleden. Wij baseren deze resultaten op de interviews, groepsgesprekken en berichten uit de brievenbus.

Ieder individu heeft zijn of haar eigen beleving van de cultuur. Er is dan ook niet iets als 'dé beleving van medewerkers' of 'dé beleving van het college'. Observaties die voortkomen uit de brievenbus, interviews en groepsgesprekken zijn een realiteit voor een deel van de mensen. Wanneer wij spreken over 'veel', 'weinig' of 'verschillende' mensen, dan zegt dit iets over de hoeveelheid gesprekken en brieven waarin de betreffende ervaring is gedeeld. Deze ervaringen kunnen echter niet zomaar worden gegeneraliseerd naar de totale organisatie. Wel geven de resultaten aan welke beelden van de cultuur er leven en waar deze beelden hun oorsprong vinden.

Wij putten uit verschillende documenten om de beelden aan te vullen met feiten en constatering en uit eerdere onderzoeken. Onderzoeken, nota's en rapporten die hierbij onder meer zijn gebruikt:

- Voortgangsrapportage College nota Feij en van Eijck (2004);
- Bouwen aan vertrouwen, eerst zien dan geloven (2004);
- Organisatieontwikkeling gemeente Stein (2005);
- Bouwen aan resultaten 2010 (2007);
- Kadernota HR-cyclus gemeente Stein (2007);
- Stand van organisatieontwikkeling (2008);
- Rapport 'Bouwen aan vertrouwen', Prinsen (2010);
- Dienstverlening centraal, Telengy, (2010);
- Doorontwikkeling organisatie gemeente Stein (2011);
- Medewerkerstevredenheidsonderzoek en rapportages van daaropvolgende werkgroepen (2012);
- Hoog aan de wind (2014).

5.2 Leeswijzer

Organisatiecultuur is een breed begrip. Daarom is bij de start van dit onderzoek in overleg met de opdrachtgever een toetsingskader opgesteld dat beschrijft welke aspecten van de organisatiecultuur worden onderzocht (zie bijlage 2). We beschrijven in dit hoofdstuk de verschillende cultuurelementen van gemeente Stein langs de lijn van dit toetsingskader. Achtereenvolgens gaan

wij in op verschillende aspecten van de organisatiecultuur, en op elementen van organisatie-inrichting, beleid en uitvoering die van invloed zijn op deze cultuur. Het betreft hier aspecten die wij afzonderlijk behandelen, maar die ontegenzeggelijk met elkaar samenhangen.

5.3 Culturaspecten gemeente Stein

5.3.1 Gedragsconsistentie en betrouwbaarheid

Gedragsconsistentie gaat over consequent gedrag van collega's (en leidinggevenden en bestuurders in het bijzonder). Wanneer er sprake is van gedragsconsistentie weet men wat men van elkaar kan verwachten.

Op organisatieniveau wordt weinig consistentie ervaren, aldus onze gesprekspartners. Geschreven regelingen worden in de praktijk anders (of niet) toegepast, en hoe een regel wordt toegepast of gehandhaafd verschilt per manager.

Op individueel niveau wordt wel een grote mate van gedragsconsistentie ervaren, zo blijkt uit de interviews. Gesprekspartners geven aan een duidelijk beeld te hebben bij wat zij kunnen verwachten van een collega, manager of bestuurder. Deze verwachtingen zijn echter veelal negatief. Men gaat er van uit dat men niet kan vertrouwen op de ander. Medewerkers, managers, raadsleden en bestuurders verwachten met andere woorden vrij weinig van elkaar.

Het vertrouwen dat medewerkers, senior medewerkers, OR-leden, managers, collegeleden en raadsleden in elkaar hebben is laag, met name als het gaat over of iemand capabel is om zijn rol effectief te vervullen. In sommige gevallen twijfelt men ook aan de intenties waarmee iemand acteert. Men vertrouwt er in die gevallen niet op dat iemand het belang van Stein laat prevaleren boven het eigen belang.

Het wantrouwen tussen de verschillende geledingen is iets wat al lange tijd voortduurt, zo blijkt onder andere uit een onderzoek uit 1996 van Twynstra Gudde en vele daarop volgende rapporten. Uit gesprekken en brieven blijkt ook dat het wantrouwen zichzelf in stand houdt. Dat wil zeggen, acties van een ander worden snel negatief geïnterpreteerd ("zie je wel").

De afgelopen jaren is een aantal keer vertrouwelijke informatie verschenen in de krant. Tot op heden heeft men niet kunnen vaststellen wie deze informatie aan de media heeft verstrekt. Het beeld dat degene die 'gelekt' heeft, nog steeds 'in ons midden' is, draagt bij aan het onderlinge wantrouwen.

Er is een daarnaast een breed gedeeld beeld dat afspraken regelmatig niet worden nagekomen. Planningen worden niet gehaald, werkoverleggen worden vaak afgezegd, werkafspraken worden niet nageleefd, en toezeggingen worden later weer ingetrokken, aldus onze gesprekspartners. Het niet nakomen van afspraken zou gebeuren op alle niveaus.

Het vertrouwen in het nakomen van afspraken is niet alleen gerelateerd aan dagelijkse werkzaamheden, maar ook aan grootschalige projecten. In onze gesprekken is veel genoemd dat men initiatieven en verbeterpunten wel oppakt, maar dat zaken niet worden afgemaakt. Initiatieven blijven ergens hangen, veelal in de besluitvorming op het niveau MT, college, raad, of in de uitvoering op ambtelijk niveau.

Er worden legio voorbeelden genoemd, zoals:

- De HR gesprekscyclus: het MT heeft een nieuwe cyclus vormgegeven, maar deze heeft nooit de formele vaststellingsprocedures doorlopen en wordt diffuus uitgevoerd.
- Reorganisatie en organisatieontwikkeling: de gemeentesecretaris is drie jaar bezig geweest, maar besluit en implementatie is tot nog toe uitgebleven.
- Belangrijke projecten (zoals 3D's, Klant Contact Centrum, Dienstverlening Centraal): initiatieven stikken om onduidelijke redenen in de besluitvormings- of uitvoeringsfase.
- De adviezen van werkgroepen volgend op het medewerkerstevredenheidsonderzoek: medewerkers hebben naar eigen zeggen met enthousiasme aan de adviezen gewerkt, maar het gedeelde beeld is dat er niets mee is gedaan. Dit (in combinatie met eerdere ervaringen) heeft bij veel medewerkers als effect gehad dat zij er niet op vertrouwen dat hun input serieus wordt genomen en dat hier iets mee wordt gedaan.

Het niet afmaken van initiatieven zou jaren teruggaan. In 2010 werd in het rapport 'Dienstverlening Centraal' geconcludeerd dat gemaakte plannen slechts gedeeltelijk tot uitvoering komen, mede doordat er nauwelijks wordt gestuurd op voortgang van projecten. In 2002 schreef de toenmalige wethouder Feij dat medewerkers horendol worden van het steeds opstarten van nieuwe onderwerpen, terwijl diverse andere onderwerpen nog lopen of halverwege zijn gestaakt.

Medewerkers zijn er dan ook sceptisch over of het huidige cultuuronderzoek tot verbeteringen gaat leiden, zo blijkt uit de gesprekken.

5.3.2 Samenwerking

Samenwerking tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en management

Uit de gesprekken en brievenbus blijkt dat binnen afdelingen de samenwerking over het algemeen goed verloopt. Collega's met een vergelijkbaar takenpakket nemen gemakkelijk werk van elkaar over. Echter, de samenwerking met collega's van andere afdelingen wordt veelal als moeizaam ervaren. Collega's zouden regelmatig geen antwoord geven op vragen of afspraken niet nakomen. Men ervaart niet altijd de onderlinge bereidheid om elkaar te helpen.

Het effect is dat medewerkers sommige collega's vermijden en selectief gaan samenwerken. Samenwerking is daarmee niet gebaseerd op expertise, maar veelal op de persoonlijke 'klik', aldus gesprekspartners.

Verder is het beeld dat leidinggevenden weinig helpen om samenwerking met collega's van andere afdelingen in goede banen te leiden. Zij voelen zich onvoldoende verantwoordelijk voor afdelingsoverstijgende projecten, aldus gesprekspartners. Als medewerkers er met een collega niet uitkomen, is er voor hun gevoel dan ook geen escalatieniveau.

Deze beschreven dynamiek wordt – zeker door medewerkers die veel afhankelijk zijn van andere afdelingen – als zeer frustrerend ervaren. Het heeft een belemmerend effect op projectmatig werken, omdat het lastig is om medewerkers van verschillende afdelingen aan een project te

committeren. Het beeld bestaat dat medewerkers hun reguliere werkzaamheden prioriteit geven, en dat leidinggevendenden onvoldoende sturen op het belang van integraal samenwerken.

Samenwerking tussen managers

Hoewel de sfeer binnen het MT over het algemeen als prettig wordt ervaren, is er geen sprake van een hecht team. Dit komt mede door de vele managementwisselingen. MT-leden geven aan onder hoge druk te staan, en proberen 'alle ballen in de lucht te houden'. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor afdeling overstijgende initiatieven is daardoor lastig en gebeurt niet altijd, mede omdat MT-leden het al druk genoeg hebben met het draaiende houden van hun eigen afdeling en projecten.

MT-leden helpen elkaar naar eigen zeggen weinig, en er wordt nauwelijks aandacht besteed aan reflectie en leren van elkaar. Managers geven aan dat het ook binnen het MT lastig is om elkaar aan te spreken op houding en gedrag. Ook geeft een aantal managers aan onvoldoende sturing te ervaren van de directeur.

Samenwerking tussen MT en college

De samenwerking tussen het MT en het college verloopt moeizaam. Het MT heeft het idee dat het college onvoldoende begrip heeft voor de capaciteitsproblemen die er zijn, en dat er om die reden keuzes gemaakt moeten worden. Het college is teleurgesteld dat het MT bepaalde zaken niet voor elkaar krijgt. Het MT ervaart onvoldoende 'rugdekking' van het college, en het college heeft het gevoel onvoldoende in stelling gebracht te worden door het MT. De verhoudingen tussen het MT en college zijn begin 2014 op scherp komen te staan na negatieve persberichten over het management van Stein.

Samenwerking tussen MT en OR

In 2009 heeft de ondernemingsraad het vertrouwen opgezegd in de toenmalige gemeentesecretaris. Dit was de voornaamste aanleiding voor het vertrek van deze secretaris. Sindsdien zijn de verhoudingen tussen de ondernemingsraad en het management team gespannen. Er is op vrijwel geen enkele manier sprake van samenwerking en dialoog tussen het MT en de OR, aldus gesprekspartners. Met name een aantal MT-leden wil geen overleg meer voeren met de OR.

5.3.3 *Communicatie, aanspreekgedrag en openheid*

Gesprekspartners zijn van mening dat er zowel onvoldoende als niet helder gecommuniceerd wordt binnen gemeente Stein. Er zou onvoldoende gecommuniceerd worden over de voortgang van projecten of genomen besluiten. Men mist een terugkoppeling van verzoeken die zijn ingediend. Veelgenoemde voorbeelden zijn de late communicatie aangaande de verlenging van tijdelijke contracten eind 2013, en onduidelijke communicatie over de opvolging van de vlootshouder die het management heeft gehouden.

Medewerkers geven aan dat de leidinggevenden in hun optiek onvoldoende communiceren over de werkzaamheden en de koers die de gemeente voor ogen heeft. Dit blijkt ook uit het MTO van 2012: twee vijfde van de medewerkers heeft aangegeven dat niet iedereen adequaat geïnformeerd wordt over de doelstellingen en visie van de organisatie. Managers missen op hun beurt weer visie en richting van het college.

Het intranet is binnen de gemeente Stein het belangrijkste communicatiekanaal voor de interne communicatie. Veel medewerkers vinden dat het intranet niet goed wordt bijgehouden en onoverzichtelijk is. Tegelijkertijd bestaat het beeld dat medewerkers onvoldoende gebruikmaken van het intranet, en niet zelf actief op zoek gaan naar informatie die zij willen hebben.

Ook zou er teveel per mail worden gecommuniceerd in situaties wanneer telefoneren of 'even langs lopen' de voorkeur verdient. Hierdoor ontstaat gemakkelijk ruis. Dit geldt met name voor de communicatie tussen medewerkers en leidinggevenden, en medewerkers onderling. In de nota 'Hoog aan de Wind' (2014) wordt dit eveneens geconstateerd.

Werkoverleggen vinden binnen gemeente Stein te weinig plaats, aldus gesprekspartners. Er worden weinig overleggen ingepland, geplande overleggen worden regelmatig afgezegd of mensen komen geregeld niet opdagen bij een overleg. Dit geldt voor alle niveaus. Daarnaast zijn gesprekspartners niet tevreden over het verloop van werkoverleggen, die wel plaatsvinden. Vaak zou een agenda ontbreken en er vindt onvoldoende dialoog plaats (veel zenden, maar weinig luisteren en elkaar proberen te begrijpen). Tegelijkertijd geven medewerkers aan dat sommige collega's onvoldoende assertief zijn in het kenbaar maken van hun mening (binnen en buiten werkoverleggen).

Verder bestaat het beeld dat zowel medewerkers als leidinggevenden niet goed bereikbaar zijn. Zo zouden medewerkers hun telefoon regelmatig uitschakelen, onaangekondigd afwezig zijn en bij afwezigheid niet communiceren over hun vervanging. Dit levert ergernis op bij collega's, omdat zij dan niet weten bij wie ze terecht kunnen.

Communiceren over zaken die niet goed gaan vindt men lastig in gemeente Stein. Het is een breed gedeeld beeld dat mensen elkaar niet aanspreken op gedrag, en dat er veel over maar weinig met elkaar wordt gepraat. Gesprekspartners geven aan dat mensen zich moeilijk laten aanspreken op gedrag. De ervaring is dat aanspreken geen zin heeft, omdat het niet tot verbetering leidt.

Als gevolg geven met name medewerkers aan dat zij mensen niet meer aanspreken op hun gedrag, of dat zij knelpunten niet meer aangeven bij het management ("het heeft toch geen zin" en "er wordt toch niets mee gedaan"). Dit fenomeen werd overigens al geconstateerd in een nota van toenmalig wethouder Feij uit 2002. Daarnaast geven verschillende medewerkers aan dat zij het de taak van de manager vinden om medewerkers aan te spreken op gedrag waar zij zich aan storen (genoemde voorbeelden zijn facebooken tijdens werktijd, werkplek niet netjes achterlaten, en veel roken tijdens werktijd).

Een andere belemmerende factor die wordt genoemd voor het aanspreken van collega's, is de open werkruimte. Het is lastig om iemand persoonlijk aan te spreken, zonder dat anderen dit meekrijgen. "De open werkruimte leidt tot geslotenheid", aldus een gesprekspartner.

Ook geven verschillende gesprekspartners aan dat 'de Limburgse inborst' maakt dat mensen elkaar niet aanspreken. "Wij zijn het niet gewend om elkaar direct te vertellen wat we denken, dat zit niet in onze aard", was een veelgehoorde uitspraak in de interviews. Ook geven mensen aan het met name moeilijk te vinden om bestuurders aan te spreken op hun gedrag, al dan niet omdat zij bang zijn voor een reprimande.

Verschillende leidinggevendenden hebben de ervaring dat medewerkers zich aangevallen voelen wanneer zij worden aangesproken, met als gevolg dat zij zich ziek melden, of naar de ondernemingsraad, een wethouder of de krant stappen. Vervolgens hebben managers het gevoel dat zij zich moeten verdedigen voor iets wat bij hun managementtaak hoort.

Overigens geven managers en ook een aantal medewerkers aan dat zij ondanks bovengenoemde belemmeringen mensen wél blijven aanspreken op gedrag.

In verschillende gesprekken wordt genoemd dat mensen geen open instelling hebben. Medewerkers zitten voornamelijk op hun eigen 'eiland' of (letterlijk) in hun eigen hokje. Ze zijn daarbij alleen met hun eigen werk of dossier bezig. Mensen werken veelal met dezelfde collega's samen en er is weinig aandacht voor nieuwe medewerkers. Mensen geven ook aan dat dit deels komt door de grote hoeveelheid tijdelijke medewerkers.

5.3.4 *Respect en betrokkenheid*

De meeste gesprekspartners geven aan dat er binnen teamverband respectvol met elkaar wordt omgegaan. Er heerst een prettige sfeer en er is ruimte voor humor. Wel geven medewerkers aan dat er meer sociale interactie mag zijn, en dat mensen meer interesse in elkaar mogen tonen. Een voorbeeld dat genoemd wordt is dat mensen vaak niet op nieuwe medewerkers afstappen om zich voor te stellen. Deze bevinding werd in 2002 eveneens beschreven in de nota van Feij.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat het niet van respect betuigt dat mensen elkaar binnen gemeente Stein 'tegen de lamp laat lopen'. Men heeft het gevoel dat de cultuur bij gemeente Stein mensen persoonlijk beschadigd. Het meest genoemde voorbeeld is het feit dat er op dit moment meerdere leidinggevendenden ziek thuis zitten. De gesprekspartners geven aan dat wanneer er met deze leidinggevendenden eerder de dialoog was aangegaan en men elkaar had ondersteund en geholpen, deze situatie voorkomen had kunnen worden.

Tevens bestaat het beeld dat de omgangsvormen binnen de raad niet van respect getuigen. Gesprekspartners geven aan dat raadsleden vaak 'op de man spelen', en het taalgebruik zou op momenten onacceptabel zijn. Ook voelen gesprekspartners zich door een enkel collegelid of MT-lid niet altijd respectvol bejegend. Verschillende gesprekspartners geven aan dat de gewoonte om elkaar persoonlijk aan te vallen vooral zichtbaar is in de raad, maar ook doorsijpelt naar het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Ten aanzien van betrokkenheid geeft een deel van de medewerkers aan individuele aandacht van hun manager en collega's te missen. Dit blijkt ook uit het MTO (2012), waarin twee vijfde van de medewerkers vindt dat er te weinig aandacht is voor individuele medewerkers in Stein. Medewerkers doen wat zij denken wat goed is, maar ervaren hier over het algemeen weinig ondersteuning bij van collega's en leidinggevendenden.

5.3.5 *Voorbeeldgedrag*

Voorbeeldgedrag gaat over de mate waarin raadsleden, collegeleden, leidinggevenden en medewerkers gedrag vertonen in lijn met de gewenste cultuur. Het is een gedeeld beeld dat voorbeeldgedrag op alle niveaus ontbreekt. Vrijwel alle gesprekspartners betrappen zich op gedrag waar zij zich bij anderen aan storen (uit de rol stappen, niet aanspreken op gedrag, geen interesse tonen in nieuwe medewerkers, afspraken niet nakomen, enzovoorts).

Hoewel het gebrek aan voorbeeldgedrag in de gesprekken overheerst, worden ook situaties genoemd waarin men juist wel het goede voorbeeld geeft. Bijvoorbeeld managers die openstaan voor feedback, medewerkers die initiatieven nemen om bepaalde knelpunten zelf op te pakken, enzovoorts.

5.3.6 *Externe gerichtheid*

Op de vraag in hoeverre de verschillende niveaus extern gericht zijn komen twee beelden naar voren. Uit de gesprekken en brieven blijkt dat betrokkenen over het algemeen begaan zijn met de burgers van gemeente Stein. Zeker wanneer er sprake is van direct contact met de burger, geven medewerkers aan de burger adequaat van dienst te willen zijn, en zij geven concrete voorbeelden hoe zij zich hier zelf voor inzetten. Daarnaast is het grootste ontwikkelprogramma dat momenteel bij gemeente Stein loopt (Dienstverlening Centraal) gericht op de publieke dienstverlening. Deze signalen wijzen daarmee op externe gerichtheid van gemeente Stein.

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken en brieven dat de gemeente Stein weinig effectief is in het betrekken van externen bij ontwikkelingen en het realiseren van belangrijke doelstellingen. Zo is er een breed gedeelde zorg dat belangrijke ontwikkelingen (drie decentralisaties, omgevingswet, et cetera) onvoldoende adequaat worden opgepakt, waardoor de burger hier op termijn last van gaat krijgen. En ook over de voortgang van het project Dienstverlening Centraal is men niet tevreden.

Het beeld bestaat dat ambtenaren, managers, bestuurders en raadsleden niet verder kijken dan de gemeentegrenzen van Stein. Voor regionale, provinciale en landelijke ontwikkelingen is onvoldoende aandacht. Kennisuitwisseling met en profilering naar andere gemeentes, overheidsorganisaties en overige partijen vindt onvoldoende plaats, aldus onze gesprekspartners.

5.3.7 *Politiek bestuurlijke sensitiviteit*

Er is een gedeeld beeld dat de ambtenaren onvoldoende politiek bestuurlijk sensitief zijn. Het ambtelijk apparaat zou onvoldoende dienend zijn aan het bestuur, en onvoldoende rekening houden met de wensen en gevoeligheden van de raad. Dit geldt zowel op inhoudelijk als procedureel vlak. Een voorbeeld dat genoemd wordt is dat de raad soms een week te tijd krijgt om vragen te formuleren, en dat de organisatie er vervolgens zes weken over doet om te reageren. Ambtenaren zijn onvoldoende aanwezig bij commissievergaderingen en raadsvergaderingen en de projectleiders brengen hun ambtelijke verantwoordelijkheid in het geding door te korte lijnen te hebben met collegeleden – aldus onze gesprekspartners.

Uit de gesprekken blijkt ook dat er verschillende opvattingen bestaan over wat politiek bestuurlijke sensitiviteit is. Zo is een veelgehoorde klacht vanuit raad en college dat hun opdrachten onvoldoende worden opgevolgd. Het (management van) het ambtelijk apparaat zou zijn eigen lijn trekken. Een ander veelgehoorde klacht is dat ambtenaren juist te véél de wens van de politiek volgen. Daarmee komt hun ambtelijke verantwoordelijkheid in het geding om de verschillende alternatieven in kaart te brengen en inzichtelijk te maken wat de consequenties van ieder scenario zijn.

5.3.8 Rolzuiverheid

Er is een breed gedeeld beeld dat de verschillende functiegroepen niet rolvast zijn. Zo zouden collegeleden op momenten 'op de stoel' van het management gaan zitten. Dit gebeurt – zo beamen collegeleden zelf – omdat wat zij vragen aan het management team en het ambtelijk apparaat lang niet altijd (goed) zou gebeuren. Een aantal collegeleden vertelt dat zij onvoldoende in positie gebracht worden. Collegeleden gaan resultaten dan uiteindelijk zelf 'halen' in de organisatie, opdat zij hun doelen alsnog gerealiseerd krijgen en zich kunnen verantwoorden aan de raad.

Het gevolg is dat MT-leden hierdoor worden 'overgeslagen'. Er zou veel rechtstreeks contact zijn tussen ambtenaren en wethouders, zonder (voor)overleg met de betrokken leidinggevende. Ook verschillende medewerkers bevestigen dat zij regelmatig rechtstreeks met hun portefeuillehouder afspraken maken, zonder dat met hun manager te overleggen. Dit is volgens medewerkers nodig om snel stappen te kunnen zetten in hun dossier, en managers zouden het hier voor te druk hebben. Er zijn ook gesprekspartners die aangeven dat medewerkers hun manager passeren omdat zij het leuker vinden om zelf met het collegelid te schakelen.

Alle gesprekspartners, inclusief de managers zelf, geven aan dat het management team in de huidige situatie onvoldoende is toegerust om de organisatie adequaat aan te sturen. Het college zou onvoldoende begrijpen dat in de huidige situatie van 'overwinteren' niet alles mogelijk is en dus moeilijke keuzes moeten worden gemaakt, aldus een aantal managers. Managers noemen voorbeelden waarbij zij diverse alternatieven aandragen bij het bestuur die allen door de collegeleden worden 'afgeschoten'. Dit levert frustratie op bij het management, en het gevoel dat zij onvoldoende door het college in positie worden gebracht om hun rol uit te voeren.

Raadsleden zouden op hun beurt op de stoel van het college gaan zitten. Het dualisme komt in Stein niet goed 'uit de verf', aldus gesprekspartners. Sommige collegeleden zouden blindelings de coalitiepartners volgen. De raad zou zich te veel met details bemoeien, en ziet niet in dat dit niet hun rol is. Een voorbeeld dat meerdere malen wordt aangehaald, is dat de raad een personeelsdossier zou hebben opgevraagd, en dit ook 'heel normaal' zou hebben gevonden. Daarbij leeft het beeld dat het college niet voldoende tegenwicht biedt richting de raad.

Raadsleden geven tegelijkertijd aan dat ze voor hun gevoel niet altijd in de lead zijn. Ze hebben het idee dat de ambtelijke organisatie, plannen – al dan niet opzettelijk – anders uitvoert dan de raad zou willen. Dit rekenen zij met name het MT aan. Daarbij leeft binnen de raad het gevoel dat het college zaken niet voor elkaar krijgt binnen de ambtelijke organisatie. Derhalve voelt de raad zich genoodzaakt om zich er op detailniveau om te bekommeren.

Op de rolvastheid van de ondernemingsraad hebben gesprekspartners ook kritiek. De OR zou te veel een 'vakbondsmentaliteit' hebben (opkomen voor het belang van de medewerker), en te weinig voor het algemeen belang van de organisatie opkomen. Ook geven verschillende gesprekspartners aan dat de ondernemingsraad doet aan individuele belangenbehartiging en regelmatig op de stoel van het management zou zitten (aanwezigheid bij de selectie van de gemeentesecretaris, kritiek op het functioneren van individuele managers, enzovoorts). De ondernemingsraad zelf geeft aan dat zij het als hun taak zien om zorgelijke signalen aan te kaarten, wanneer zij het gevoel hebben dat dit anders niet wordt opgepakt.

De constatering van weinig rolvastheid in de organisatie is niet nieuw. In 2010 werd in het rapport 'Dienstverlening centraal' al geconcludeerd dat medewerkers weinig verschil ervaren tussen de politieke en ambtelijke leiding en dat er meer duidelijkheid moet komen over de rollen en verantwoordelijkheden. Uit de gesprekken blijkt dat de hierboven beschreven rolvervagingen mede in stand worden gehouden doordat mensen niet altijd worden 'teruggestuurd', wanneer zij bij het verkeerde adres aankloppen.

5.3.9 Ongewenst gedrag en ervaren veiligheid

Uit de gesprekken en de brieven komt naar voren dat individuele medewerkers ervaringen hebben met ongewenst gedrag,⁷ maar dat er geen sprake is van structureel ongewenst gedrag op grote schaal binnen gemeente Stein. Dit is in lijn met de bevindingen van het MTO uit 2012.⁸

Uit gesprekken met de ondernemingsraad en de vertrouwenspersoon ontstaat een ander beeld. Zij geven aan relatief veel signalen te krijgen van medewerkers die ongewenst gedrag hebben ervaren bij gemeente Stein. Het gaat dan met name om verstoorde werkrelaties met en intimidatie door direct leidinggevenden dan wel wethouders. Een aantal signalen gaat ook over het missen van sociale steun van leidinggevenden en collega's. Stress, angst en uitval zijn het gevolg, zo constateert de vertrouwenspersoon in een jaarverslag.

Voorbeelden van ongewenst gedrag die in de gesprekken worden genoemd hebben met name betrekking op bestuurders of managers die op een vervelende manier hun wil zouden doordrijven. Woorden als 'gebruik van macht', 'eigen straatje schoonvegen', en 'onder druk zetten' worden gebruikt. Dit gedrag wordt door sommige medewerkers bestempeld als intimiderend gedrag. Anderen spreken liever van 'slecht communiceren', 'botte communicatie' of 'geen people manager zijn'.

⁷ Met ongewenst gedrag bedoelen we intimidatie, pesten, discriminatie, seksuele intimidatie en agressie en geweld. Daarbij gaat het om ongewenst gedrag van bijvoorbeeld collega's, leidinggevenden, raadsleden of bestuurders. Gedrag van burgers of externe partijen is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

⁸ Uit het MTO uit 2012 kwam naar voren dat 15% van de medewerkers intimiderend gedrag heeft ervaren. Overige vormen van ongewenst gedrag kwamen minder frequent voor. Daarbij moet vermeld worden dat ongewenst gedrag van bijvoorbeeld bezoekers of klanten van sociale zaken ook werd meegerekend in het MTO. De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van TNO (2012) stelt dat het landelijk gemiddelde voor intern ongewenst gedrag op 15% ligt.

Medewerkers gaan over het algemeen niet met angst naar hun werk. Tegelijkertijd voelen niet alle medewerkers zich veilig om zich open uit te spreken. Ze zijn bang om 'lastig' te worden gevonden door manager of bestuurder. Medewerkers geven aan dat niemand 'zijn kop boven het maaiveld uit durft te steken'. Uit de gesprekken wordt niet duidelijk of niemand dit niet durft omdat dit in het verleden bewezen tot negatieve consequenties heeft geleid, of omdat men het niet durft omdat niemand dit nou eenmaal doet. Gesprekspartners verwijzen naar de 'Limburgse cultuur'.

Daarentegen zijn er ook gesprekspartners die aangeven er geen probleem mee te hebben zich uit te spreken. Het feit dat de voorzorgsmaatregel van een externe gesprekslocatie door alle gesproken medewerkers als overbodig werd ervaren, is een signaal dat er weldegelijk een gevoel van veiligheid is. Signalen zijn hierin dus tegenstrijdig.

Medewerkers die problemen (ongewenst gedrag of anderszins) ervaren, stappen snel naar de ondernemingsraad. De meeste medewerkers spreken van een toegankelijke ondernemingsraad die medewerkers serieus neemt. De meningen zijn echter verdeeld of medewerkers problemen eerst wel bespreken met hun manager (de reguliere lijn). Sommigen geven aan dit te hebben geprobeerd, maar niet gehoord te worden. Anderen geven aan dat de drempel naar de ondernemingsraad te laag is, en dat medewerkers het initiatief niet nemen om het gesprek met hun manager aan te gaan.

Managers voelen zich niet altijd veilig bij het bestuur en de ondernemingsraad. Dit vindt onder andere zijn oorsprong in het vertrek van de gemeentesecretaris vijf jaar geleden, waarbij de ondernemingsraad een rol heeft gespeeld. Ook de negatieve artikelen over het management die in de krant zijn verschenen doen afbreuk aan de ervaren veiligheid van het management.

5.4 Organisatie-inrichting, beleid en uitvoering

In ons toetsingskader schrijven wij dat om het juiste gedrag en leiderschap te stimuleren, ongewenst gedrag te voorkomen en incidenten goed af te handelen, het belangrijk dat 'de basis op orde is'. Wanneer een organisatie onvoldoende is toegerust, is dit een constante bron van spanning en conflict. In deze paragraaf beschrijven wij achtereenvolgens de belevingen van de organisatiestructuur, de bedrijfsvoering, de beleidsmatige processen, en het personeelsmanagement, en de effecten hiervan op de cultuur.

5.4.1 *Organisatie-inrichting*

In 2005 is de organisatiestructuur gewijzigd naar de structuur zoals deze nu op papier staat. Uit de gesprekken en documenten komt het unanieme beeld naar voren dat deze organisatiestructuur niet bijdraagt aan het goed functioneren van de organisatie, en dat dit een bron van spanning voor velen is.

De organisatiestructuur is niet congruent met de lijn waarlangs werkprocessen plaatsvinden. Er zijn meerdere afdelingen waarin de medewerkers zich met zeer verschillende domeinen en werkzaamheden bezig houden. Het gebrek aan vakinhoudelijke samenhang maakt dat medewerkers van dezelfde afdeling in het dagelijks werk weinig met elkaar te maken hebben. Dit draagt niet bij aan de teamvorming binnen een afdeling, aldus de gesprekspartners.

Tegelijkertijd zijn medewerkers die vakinhoudelijk wél raakvlakken hebben juist niet altijd onderdeel van dezelfde afdeling. Zo zijn beleidsmedewerkers en uitvoerende medewerkers op vrijwel alle domeinen van elkaar gescheiden. Medewerkers vertellen dat dit de samenwerking bemoeilijkt, al is het maar omdat men fysiek niet bij elkaar in de buurt zitten. Ook het managen van projecten is lastig, omdat projectleiders in hun project inzet van medewerkers nodig hebben die onder verschillende managers vallen.

Daarbij komt dat de organisatiestructuur drie jaar geleden is aangepast van zeven naar vijf afdelingen (zie paragraaf 4.1). Deze structuurwijziging was destijds ingestoken als tijdelijk met het oog op een op handen zijnde reorganisatie, en is derhalve nooit geformaliseerd. Deze tijdelijke situatie duurt reeds drie jaar, omdat de reorganisatie tot nog toe is uitgebleven. Medewerkers en managers spreken van een periode van 'overwinteren'.

Volgens onze gesprekspartners is deze tijdelijke structuur niet langer houdbaar. Niet iedere afdeling heeft zijn eigen manager, en niet alle senior medewerkers voeren zelfstandig leidinggevende taken uit. Er is daarmee te weinig management capaciteit (in kwantitatieve zin). Dit resulteert er in dat het reguliere werk zo goed als mogelijk wordt uitgevoerd, maar dat er vanuit het management weinig tijd en ruimte is om (strategische) vernieuwingen te leiden, en daarmee de organisatie klaar te stomen voor nieuwe uitdagingen die op de gemeente afkomen. Tegelijkertijd geven medewerkers aan weinig contact te hebben met hun manager en geen goed zicht te hebben op waar het management mee bezig is.

De huidige structuur resulteert ook in veel onduidelijkheid bij medewerkers, zo blijkt uit de brieven en gesprekken. Onduidelijkheid bestaat met name over de verdeling van verantwoordelijkheden. Routinematige, dagelijkse werkzaamheden zijn over het algemeen duidelijk belegd, maar wanneer werkzaamheden onverwacht en eenmalig zijn is het niet duidelijk wie voor deze taken verantwoordelijk is, en wie dit oppakt.

Ook de positie van de senior medewerkers is voor veel gesprekspartners onduidelijk. Formeel hebben zij geen leidinggevende functie. In de praktijk heeft een deel van de senior medewerkers echter wel leidinggevende taken, en stuurt bijvoorbeeld een eigen team aan. Andere senior medewerkers sturen geen medewerkers aan, maar hebben een senior positie vanuit een bepaalde ervaring (senioriteit) in het vakgebied. Dit alles leidt tot onduidelijkheid over wat medewerkers wel en niet kunnen verwachten van hun senior medewerker, aldus onze gesprekspartners.

De genoemde knelpunten in de organisatiestructuur werden al eerder geconcludeerd. Zo wordt in de nota 'Doorontwikkeling organisatie gemeente Stein' (2011) aangegeven dat de aansturingcapaciteit onvoldoende is en het aantal afdelingen (zeven) te hoog.

5.4.2 *Bedrijfsprocessen*

De gesprekspartners zijn van mening dat de werkprocessen bij gemeente Stein onvoldoende zijn uitgewerkt. Zo geven verschillende medewerkers aan dat het ontbreekt aan jaarplannen of persoonlijke taakplannen. De constatering in het rapport 'Bouwen aan Resultaten 2010' uit 2007 zijn in lijn met deze beelden. In dit rapport staat dat het organisatiemodel uit 2005 niet voldoende is geïmplementeerd in termen van procesbeschrijvingen, procedures en de benodigde competenties. Zo is er nog geen aandacht besteed aan de werkprocessen en zijn de kwaliteitseisen waaraan de dienstverlening moet voldoen nog niet geformuleerd. De organisatie zou dusdanig ver verwijderd zijn van het ambitieniveau, dat er eerst geïnvesteerd dient te worden in de basale aspecten als competenties, vaardigheden, samenwerken, een P&C cyclus, HRM-cyclus, besturing en management.

Ook in 2008 wordt in de 'Stand van zaken organisatieontwikkeling', geconcludeerd dat de bedrijfsvoering ver verwijderd is van het ambitieniveau. Als voorbeeld wordt het ontbreken van een goede P&C cyclus genoemd. Tegelijkertijd blijkt uit verschillende documenten dat er aandacht wordt besteed aan het bijwerken van de werkprocessen. Zo is bureau Telengy momenteel ingehuurd om diverse werkprocessen in kaart te brengen.

In verschillende gesprekken benoemen medewerkers dat de faciliteiten van onvoldoende kwaliteit zijn. Veel medewerkers beschrijven dat gemiddeld eens in de twee weken een ICT systeem voor meerdere uren uitvalt, waardoor zij (een deel van) hun werkzaamheden niet uit kunnen voeren, en in een enkel voorkomend geval ook burgers aan de publieksbalie niet kunnen helpen. Dit is een bron van frustratie, er gaat veel werktijd mee verloren, en resulteert er in dat medewerkers vaker thuiswerken. Gesprekspartners geven aan dat achterstallig onderhoud de oorzaak is van het ICT falen.

Verder storen medewerkers zich aan onvoldoende beschikbaarheid van werkplekken, onvoldoende telefoonopladers (met lege telefoons en het ongevraagd lenen van opladers als gevolg), onvoldoende lockers, printers die vaak kapot zijn, en reserveringssystemen die niet werken of waar andere medewerkers zich niet aan houden. Ook zou de digitalisering van het archief en verschillende werkprocessen onvoldoende zijn.

5.4.3 *Beleidsprocessen*

Volgens veel geïnterviewden zijn de beleidskaders die de gemeente hanteert, niet actueel. De beleidscyclus is niet op orde en niet in de werkprocessen van de organisatie geïntegreerd, aldus gesprekspartners. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld verzoeken vanuit de raad of van andere afdelingen niet goed in perspectief geplaatst worden. Het gevolg is dat eenieder doet waar hij of zij denkt dat de prioriteit ligt, maar dat hier geen gecoördineerde actie aan ten grondslag ligt. Prioriteiten worden dan ook veelal gesteld vanuit de kaders van iemands afdeling. Het leveren van een bijdrage aan afdelingsoverstijgende projecten komt al snel op de tweede plaats, aldus gesprekspartners.

Ook verzoeken vanuit de raad zijn moeilijk in te passen in de reguliere werkzaamheden. Het uitvoeren van nieuwe of extra taken betekent volgens veel gesprekspartners, dat andere zaken noodgedwongen moeten blijven liggen. Medewerkers zeggen dat de waan van de dag regeert en dat men overwegend veel tijd kwijt is aan ad hoc zaken.

Ook geven gesprekspartner aan dat er weinig reflectie plaats vindt op de uitvoering van het beleid. Systematische monitoring en evaluatie zou onvoldoende plaatsvinden.

5.4.4 *Personeelsbeleid*

Er is een gedeeld beeld dat het personeelsbeleid van gemeente Stein al vele jaren onder de maat is. In 1996 in een onderzoek van Twynstra Gudde werd reeds geconstateerd dat het personeelsbeleid en de personele zorg binnen de gemeente onderontwikkeld lijkt. Medewerkers missen de zorgfunctie. Ook uit latere onderzoeken en de gesprekken die wij hebben gevoerd, blijkt dat medewerkers een stuk aandacht en positieve stimulans missen.

HR-gesprekken (functioneringsgesprekken, planning en reviewgesprekken, en beoordelingsgesprekken) worden niet structureel gevoerd. Voor zover bekend bij P&O is sinds 2010 met een klein deel van de medewerkers gesprekken gevoerd. In totaal zijn er in de periode van 2010 tot en met 2012 89 HR-gesprekken gevoerd.

In 2013 is binnen het MT afgesproken dat dat jaar met alle medewerkers een HR-gesprek zou plaatsvinden. Daarop is met 79 medewerkers een gesprek gevoerd (ongeveer de helft van het toenmalige personeelsbestand). De gesprekken zijn met name gevoerd met medewerkers van de samengevoegde afdelingen W&I / Puza en Bora / BO. Daarnaast zijn er vanaf 2010 nagenoeg geen HR-gesprekken gevoerd met MT-leden.

In de periode 2010 tot en met 2013 is vijf keer een onvoldoende beoordeling aan een medewerker gegeven. In totaal zijn er in deze periode 65 beoordelingsgesprekken gevoerd.

Verder is het gedeelde beeld dat er veel personeelsregelingen zijn verouderd. Zowel ondernemingsraad, P&O en management willen vernieuwing, maar deze blijft achterwege door tijdgebrek. Vaak zouden andere zaken dringender zijn waardoor de regelingen keer op keer blijven liggen.

Ook zijn gesprekspartners van mening dat het kennisniveau van de organisatie laag is. Volgens gesprekspartners vindt dit zijn oorsprong in een grote uitstroom van 55-plussers negen jaar geleden, waardoor in een keer veel kennis verloren is gegaan. Vervolgens zou gemeente Stein medewerkers van goede kwaliteit onvoldoende weten te binden en boeien, waardoor kwalitatief goede medewerkers veelal snel vertrekken. Daarbij is er reeds drie jaar een vacaturestop,⁹ waardoor er vrijwel alleen nog instroom is van tijdelijke medewerkers. Circa 20% van het personeelsbestand is niet in dienst bij de organisatie¹⁰ en blijft maar korte tijd, waardoor de organisatie weinig kans krijgt om haar kennisniveau op te bouwen en te borgen, aldus gesprekspartners. Daarbij bestaat het beeld dat uitdagende projecten veelal worden gedaan door de tijdelijke medewerkers. Er zou maar weinig worden geïnvesteerd in de kennis en ontwikkeling van vaste medewerkers.

⁹ Bron: Arbo sociaal jaarverslag, 2012.

¹⁰ Bron: afdeling P&O gemeente Stein.

5.5 Cultuur per afdeling

Ons is gevraagd eventuele cultuurverschillen tussen afdelingen in kaart te brengen. Daarbij is gebleken dat de in dit hoofdstuk beschreven cultuurkenmerken in de regel gelden voor de gehele organisatie. In deze paragraaf beschrijven we nog een aantal aspecten die typerend zijn voor specifieke afdelingen.

Medewerkers van de afdeling MRB hebben veel te maken met vragen vanuit de raad en opdrachten vanuit het college. Alle effecten van de eerder beschreven rolvervingen zijn dan ook met name in deze afdeling van toepassing. De fysieke nabijheid tussen de medewerkers van de afdeling MRB en de collegeleden zou hier niet bij helpen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de verhoudingen binnen de afdeling in zekere mate verstoord zijn.

Op de afdeling BORA is eveneens sprake van verstoorde verhoudingen. Dit vindt onder andere zijn oorsprong in gebeurtenissen in het verleden.

Medewerkers van de afdeling BO voelen zich niet altijd even goed gesteund door hun manager. Dit komt onder meer doordat de manager geen affiniteit heeft met de werkzaamheden aldus de medewerkers.

Medewerkers van de afdeling CC geven aan dat zij te weinig kritisch op elkaar zijn. Collega's geven elkaar teveel 'rugdekking', waardoor de kwaliteit van de werkzaamheden niet altijd voldoende is. Dit geldt eveneens voor de afdeling VH&H. Ook hier wordt in de beleving van de medewerkers te voorzichtig gehandeld, waardoor de kwaliteit achterwege blijft.

Op de afdeling W&I wordt een groot verschil van inzet van medewerkers ervaren. Sommige medewerkers werken zeer hard. Tegelijkertijd zou een deel van de medewerkers de kantjes eraf lopen. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat medewerkers van elkaar niet goed weten wat zij doen. Daarnaast voelt een aantal medewerkers van W&I zich onvoldoende betrokken en geconsulteerd bij het proces van beleidsvorming (wat plaatsvindt op de afdeling MRB).

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Werkwijze

Het onderzoek bij de gemeente Stein bestond uit verschillende activiteiten. In deze paragraaf lichten we deze verschillende methoden toe, alsmede het aantal personen dat bij deze methode betrokken was.

Documentenstudie

Aan de hand van opgevraagde documenten en gegevens is er een documentenanalyse uitgevoerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om evaluatie- en medewerkersonderzoeken, en documenten ten aanzien van organisatieontwikkeling, klachtensystematiek, werkklimaat, HR beleid, verzuim en verloop. In totaal zijn meer dan zestig stukken bestudeerd en verwerkt in onze analyse van de cultuur.

Brievenbus

Medewerkers, managers, collegeleden en raadsleden zijn opgeroepen hun positieve dan wel negatieve ervaringen met de cultuur te delen via een digitale 'brievenbus'. Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst en via het intranet zijn medewerkers gewezen op de brievenbus. Daarbij is nadrukkelijk de vraag gesteld om niet alleen in te gaan op de huidige situatie bij Stein, maar ook om ideeën aan te dragen voor verbetering van de cultuur. Door middel van de brievenbus heeft iedereen die hier behoefte aan had kunnen bijdragen aan het onderzoek.

In totaal hebben 43 personen een brief gestuurd, waaronder raadsleden, managers, senior medewerkers en medewerkers.

Interviews en groepsgesprekken

Wij hebben in 27 interviews gesproken met 28 personen. Een deel van deze personen is willekeurig geselecteerd uit het medewerkersbestand. Een ander deel is uitgenodigd voor een gesprek vanwege iemands rol of positie in de organisatie. Er is gesproken met medewerkers, senior medewerkers, managers, collegeleden, raadsleden, de ondernemingsraad en personen die anderszins betrokken zijn bij gemeente Stein.

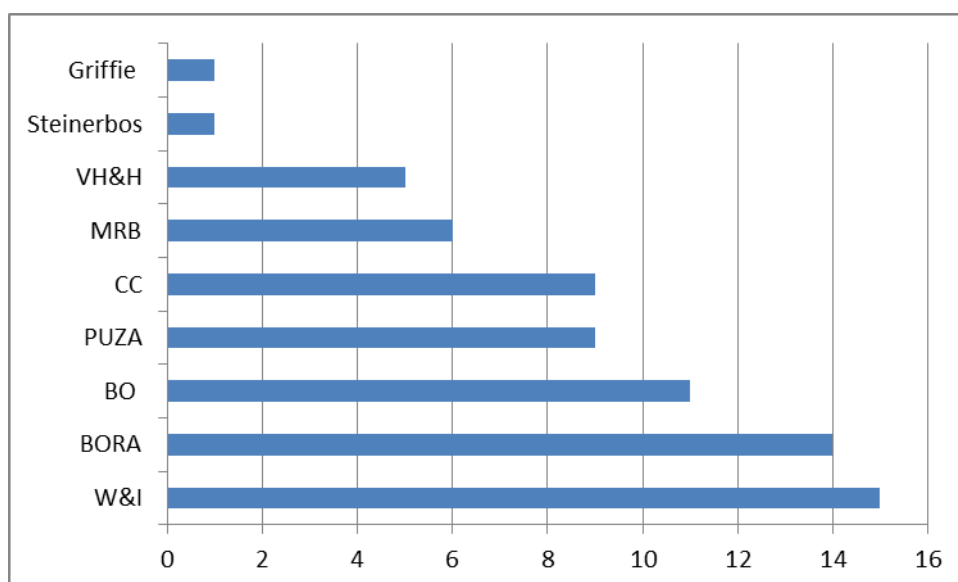
Daarnaast hebben wij acht groepsgesprekken gevoerd, waarin wij met 49 medewerkers hebben gesproken. Er is gesproken met een vertegenwoordiging van elk van de zeven afdelingen genoemd in hoofdstuk 4.¹¹ Een achtste groepsgesprek was met een team dat zelf om een gesprek verzocht heeft.

¹¹ In overleg met de opdrachtgever is de formele structuur van zeven afdelingen aangehouden bij het indelen van de groepsgesprekken. Teven is in overleg met de opdrachtgever Steinerbos niet meegenomen als een aparte afdeling in dit onderzoek. Wel is er in de individuele gesprekken met een vertegenwoordiging van de medewerkers van Steinerbos gesproken.

Medewerkers zijn willekeurig geselecteerd uit het personeelsbestand, en een enkele medewerker heeft zich zelf opgegeven. Per groep waren vier tot acht medewerkers aanwezig. Er waren geen leidinggevenden aanwezig, met uitzondering van het groepsgesprek van het team dat dit zelf heeft aangevraagd. Hier was de senior bij aanwezig.

Totaal

In totaal – de interviews, groepsgesprekken en brievenbus tezamen – hebben 96 *verschillende* personen input geleverd. Hierbij gaat het om 3 raadsleden, 4 collegeleden, 7 managers, 5 senior medewerkers, 71 medewerkers, 3 leden van de ondernemingsraad en 3 personen die anderszins zijn betrokken bij gemeente Stein. Van iedere afdeling zijn medewerkers geconsulteerd (zie figuur 4).



Figuur 4. Aantal geconsulteerde medewerkers per afdeling

Toetsingskader

Om te kunnen oordelen over gevonden feiten hanteren wij een toetsingskader. Het toetsingskader is voordat het onderzoek van start is gegaan, geaccordeerd door de begeleidingscommissie. Doel van het kader is de onderwerpen/thema's die zijn onderzocht te operationaliseren. Zodoende is er focus aangebracht. Daarnaast brengt het toetsingskader de gewenste cultuur in beeld, waardoor de afstand tussen de huidige en gewenste situatie kan worden bloot gelegd. Het toetsingskader is in zijn geheel opgenomen in bijlage 2.

Analyse, rapportage en presentatie

Alle verzamelde informatie op basis van de hiervoor genoemde activiteiten is geanalyseerd. Deze analyse is vastgelegd in deze rapportage, evenals een transitieplan om knelpunten in de cultuur aan

te pakken. Het onderzoek wordt op 24 juni 2014 gepresenteerd aan het voltallige personeel van gemeente Stein.

Opdrachtgeverschap

Het onderzoek is vanuit gemeente Stein begeleid door een divers samengestelde begeleidingscommissie. Deze commissie bestond uit leden van het college, het management team en de ondernemingsraad.

Bijlage 2

Toetsingskader cultuuronderzoek gemeente Stein

Bijlage 2. Toetsingskader cultuuronderzoek gemeente Stein

Om te kunnen beoordelen in hoeverre gemeente Stein is verwijderd van de gewenste cultuur – het wenkend perspectief – hanteren wij een toetsingskader. Met behulp van dit kader stellen we vast in hoeverre de gewenste cultuur al praktijk is en welke elementen aandacht behoeven. Het eerste deel van het kader bevat een beschrijving en definities van algemeen geldende ‘hygiënefactoren’. In het tweede deel beschrijven wij hoe wij de cultuurambities van de gemeente Stein operationaliseren. Een deel van de cultuurambities van de gemeente komen al aan bod in deel I.

DEEL I. TOETSINGSKADER ‘HYGIËNEFACTOREN’ ORGANISATIECULTUUR

In een ‘gezonde cultuur’ kan iedere werknemer optimaal bijdragen aan het realiseren van de organisatiedoelstellingen. Een gezonde cultuur kenmerkt zich door verschillende – algemeen geldende – hygiënefactoren zoals onderling vertrouwen en voorbeeldgedrag. Deze factoren zijn randvoorwaarden voor een sociaal veilige organisatie. Medewerkers moeten daarbij het gevoel hebben zich kritisch te kunnen uiten of kwetsbaar op te stellen binnen de organisatie, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor henzelf of anderen. Ook zullen medewerkers elkaar eerder om hulp en feedback vragen, fouten toegeven en bespreekbaar maken, zorgen en bedenkingen uiten en contact leggen over de grenzen van het team heen. De volgende hygiënefactoren liggen aan de basis van een veilige cultuur¹²¹³¹⁴¹⁵¹⁶:

- **Gedragconsistentie:** wanneer collega’s (en leidinggevenden en bestuurders in het bijzonder) op dezelfde manier reageren weten medewerkers wat ze kunnen verwachten. Deze voorspelbaarheid creëert een gevoel van veiligheid. Het **handhaven van normen** is hier een onderdeel van.
- **Betrouwbaarheid:** het nakomen van afspraken.
- **Participatie:** het betrekken van medewerkers bij besluitvorming.
- **Communicatie:** de mate van open, accurate uitleg over beslissingen.
- **Betrokkenheid:** begaan zijn met en opkomen voor je medewerkers.

¹² Hirak, R., Peng, A.C., Carmeli, A., & Schaubroeck, J.M. (2012). Linking leader inclusiveness to work unit performance: The importance of psychological safety and learning from failures. *The Leadership Quarterly*, 23, 107-117.

¹³ Rousseau, D.M. (1995). *Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

¹⁴ Whitener, E.M., Brodt, S.E., Korsgaard, M.A., & Werner, J.M. (1998). Managers as initiators of trust: An exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behaviour. *Academy of Management Review*, 23, 513-530.

¹⁵ May, D.R., Gilson, R.L., & Harter, L.M. (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(1), 11-37.

¹⁶ Smith, M.E. (2006). *Fostering Psychological Safety through Facework: The Importance of the Effective Delivery of Performance Feedback* (proefschrift). Verkregen via <https://www.lib.utexas.edu/etd/d/2006/smithm02908/smithm02908.pdf>.

- **Openheid:** de mate waar in collega's en leidinggevenden benaderbaar en beschikbaar zijn. Daarnaast de mate waarin collega's en leidinggevenden medewerkers **expliciet uitnodigen tot het geven van feedback** en dit ook benutten. Indien het nodig is, schromen de collega's ook niet om **elkaar aan te spreken** op bepaald gedrag.
- **Respect:** het vertrouwen tussen collega's onderling en hun leidinggevenden en de mate waarin zij zich **stimulerend** en **ondersteunend** naar elkaar opstellen.
- **Samenwerken:** de mate waarin de medewerkers onderling bereid zijn tot samenwerking en daarbij coöperatief gedrag vertonen.
- **Voorbeeldgedrag:** de mate waarin leidinggevenden en bestuurders gedrag vertonen in lijn met de gewenste cultuur en zich **kwetsbaar opstellen**. Dit nodigt medewerkers uit tot leren en experimenteren en creëert een veilige omgeving om fouten openlijk te bespreken.

Naast bovengenoemde omgangsvormen is het van belang hoe de organisatie omgaat met ongewenst gedrag¹⁷. Incidentele ervaringen met ongewenst gedrag hebben invloed op de ervaren sociale veiligheid. Wanneer ongewenst gedrag voorkomt, is de wijze waarop er door de organisatie op het incident gereageerd wordt minstens zoveel impact hebben als de gebeurtenis zelf. Hiermee wordt er namelijk impliciet gecommuniceerd welke normen er gehanteerd worden en of de organisatie ook bereid is op te treden wanneer iemand deze normen overtreedt. Een goed functionerend feedbackprocedure dat door medewerkers kan worden benut is hierbij een randvoorwaarde. Wij hanteren de volgende criteria:

- **Medewerkers weten waar en bij wie ze met incidenten terecht kunnen.** De procedures zijn hen bekend en sluiten aan bij de vermogens van de mensen waarvoor ze bedoeld zijn.
- **Informatie uit de meldingen wordt gebruikt ter verbetering van de interne organisatie.** De meldingen worden gebruikt om de organisatie te kunnen verbeteren. Dat betekent dat de meldingen waar redelijk moeten worden ingezet om de interne organisatie te verbeteren. Het is van belang dat de signalen serieus worden genomen door de organisatie.

Organisatie-inrichting, beleid en uitvoering

Om het juiste gedrag en leiderschap te stimuleren, ongewenst gedrag te voorkomen en incidenten goed af te handelen, is het belangrijk dat 'de basis op orde is'. Het is belangrijk dat de structuren, systemen en processen van de organisatie dusdanig zijn ingericht dat het primair proces op adequate wijze kan worden uitgevoerd. Wanneer een organisatie onvoldoende is toegerust, is dit een constante bron van spanning en conflict.

¹⁷ Met ongewenst gedrag bedoelen we intimidatie, pesten, discriminatie, seksuele intimidatie en agressie en geweld.

In dit verband gebruiken wij de volgende toetsingscriteria:

- **Organisatie-inrichting:** er is sprake van een heldere, goed beschreven inrichting van de organisatie die de feitelijke situatie weerspiegelt, onder andere in bemensing.
- **Bedrijfsprocessen:** de ondersteunende bedrijfsprocessen (bijvoorbeeld ICT, Documentatie en dergelijke) zijn daadwerkelijk ondersteunend aan het primaire proces. Ze zijn duidelijk beschreven en werken ook langs die lijnen.
- **Beleidsprocessen:** het beleid is vastgelegd in programma's, nota's en dergelijke waarbij ook oog is voor de samenwerking tussen afdelingen. Het beleid wordt conform de daarvoor geldende processen uitgevoerd en gemonitord.
- **Personeelsbeleid:** er is sprake van een helder personeelsbeleid dat ook feitelijk uitvoering krijgt. De HR-cyclus wordt met andere woorden gevolgd. Er zijn **instrumenten voor en afspraken over monitoring, registratie en evaluatie**. Het functioneren van alle medewerkers wordt langs vaste lijnen en procedures beoordeeld. Medewerkers krijgen de kans zich te ontplooiën door onder meer **training en oefeningen**¹⁸. Denk daarbij aan management development programma's, ontwikkelgesprekken, intervisie, opleidingen, teambuildingactiviteiten, training on the job, et cetera.

Voor de goede orde: we bezien de bovenstaande elementen vanuit de perceptie van de medewerkers. We doen geen diepgaand onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en dergelijke. Het gaat ons om het oordeel van de medewerkers en de betekenis daarvan voor de organisatiecultuur.

DEEL II. AANDACHTSPUNTEN ORGANISATIECULTUUR GEMEENTE STEIN

Naast de in deel I beschreven hygiënefactoren zijn er een aantal punten die in het bijzonder de aandacht verdienen bij gemeente Stein. Gemeente Stein heeft de ambitie om een flexibele en slanke organisatie te worden, die is gericht op samenwerken. Daarbij zijn de medewerkers geëquipeerd om de taken van nu en de nabije toekomst optimaal uit te voeren. Daarnaast richten de medewerkers het vizier op de buitenwereld – er is begrip voor de belangen en posities van de stakeholders die in het krachtenveld opereren.

Een deel van bovenstaande ambities zijn reeds genoemd bij de algemeen geldende hygiënefactoren. Deze zullen wij dan ook niet herhalen. De overige aandachtspunten, **omgevingssensibiliteit en rollen**, hebben wij geoperationaliseerd naar de volgende toetsingscriteria:

- **Externe gerichtheid:** de stakeholder (of dat nu gaat om bedrijven, burgers of andere organisaties) zijn de belangrijkste doelgroepen van de gemeente. Dit betekent dat de medewerkers oprecht in hen geïnteresseerd moeten zijn: hoe zitten zij in elkaar, wat beweegt hen in hun (persoonlijke) situaties en wat hebben ze daadwerkelijk nodig?

¹⁸ Schein, E.H. (1993). On Dialogue, Culture, and Organizational Learning. *Organizational Dynamics*, Winter, 40-51.

- **Politiek bestuurlijke sensitiviteit:** de medewerkers opereren in een politieke context waarin de 'ambtelijke rationaliteit' niet altijd leidend is. Dat is een gegeven waarop de medewerkers zo goed mogelijk dienen te anticiperen. In elk geval dienen ze daar rekening mee te houden.
- **Rolzuiverheid:** de hygiënefactoren komen pas goed uit de verf wanneer sprake is van een 'rolzuiver' optreden. Het is van belang dat iedere medewerker zich houdt aan zijn of haar rol en deze ook correct uitvoert. Grofweg redeneren wij vanuit de volgende rolbeschrijvingen:
 - *De raad:* Hoofdtaken van de gemeenteraad zijn het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid, toezicht en het vertegenwoordigen van de burgers. De gemeenteraad wordt ondersteund door de griffier. De raad is tevens het hoogste orgaan van een gemeente.
 - *College:* Als dagelijks bestuur is het college de eerst verantwoordelijke instantie voor de financiën van de gemeente. Het college voert het personeelsbeleid van de gemeentelijke organisatie. In het college heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebied of portefeuille. Het college is over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen.
 - *Management team:* De gemeentesecretaris en het management hebben de leiding over de medewerkers en vormen de verbinding tussen het college en het ambtelijk apparaat. Het MT is verantwoordelijk voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie en werkt in opdracht van het college.
 - *Medewerkers:* Ambtenaren hebben tot taak besluiten voor te bereiden en uit te voeren. Ambtenaren richten zich op de inhoud; ze werken plannen uit, denken scenario's door en letten op details. De medewerkers rapporteren aan het MT.