

Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie



**Rekenkamercommissie Haaksbergen
Rekenkamerrapport 16
April 2014**

Voorwoord

Voor u ligt het rapport 'Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie'. De Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen richt zich op de vraag: Waarom deze organisatie de afgelopen twaalf jaren maar niet terug in het gewenste ritme lijkt te kunnen komen?

Volgens artikel 182 van de Gemeentewet heeft de rekenkamercommissie tot taak de drie elementen doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het lokale overheidsbeleid te onderzoeken en op basis daarvan aanbevelingen voor noodzakelijk geachte verbeteringen te formuleren. Dat heeft zij ook in dit rapport gedaan met het leggen van de focus op het functioneren van de ambtelijke organisatie in de onderzoeksperiode. Dat is rechtstreeks verbonden met de genoemde drie elementen.

Sinds 2001 was men in Haaksbergen intensief bezig de ambtelijke organisatie aan te passen aan de eisen die nieuwe ontwikkelingen stelden. Dat proces verliep moeizaam. Een aantal doelen werd niet of ontoereikend gehaald. De managementstructuur was herhaaldelijk onderwerp van verandering. De cultuur bleek weerbarstiger. Menige medewerker vertrok, al dan niet daartoe gedwongen. Diverse interim's werden aangesteld en niet altijd met evenveel succes. Dat alles zorgde voor de nodige onrust en leidde tot nieuwe ingrepen die het organisatieritme weer verstoorden. Al vrij spoedig na haar installatie in 2006 werden de moeizaam verlopende reorganisatieprocessen als onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamercommissie aangedragen. In 2012 kon het onderwerp op de onderzoekagenda worden gezet.

De rekenkamercommissie heeft zich geconcentreerd op het probleem: 'wat ging *niet* goed?'. Daarmee heeft het onderzoek noodzakelijkerwijs een 'negatieve insteek'. Daardoor zou ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat er geen vooruitgang zou zijn geboekt of dat de ambtelijke organisatie in het geheel niet op haar taak zou zijn berekend (geweest). Dat is beslist onjuist. Zou de vraagstelling hebben geluid: Hoe komt het dat ondanks de noodzakelijke, helaas te veel en te lang durende reorganisaties, de Haaksbergse ambtelijke organisatie er toch in is geslaagd de Haaksbergse samenleving bij benadering op eenzelfde niveau te blijven bedienen als ambtelijke organisaties in vergelijkbare Twentse gemeenten, dan was de insteek weliswaar positief geweest, maar had het probleem niet aangepakt kunnen worden omdat daarover de noodzakelijke informatie ontbrak. Met het oog op deze oplossingsgerichtheid heeft de rekenkamer-commissie ook een stap verder gezet dan gebruikelijk door een uitvoerige remedie aan te reiken in de oprechte hoop de ritmestoornissen daarmee te helpen verhelpen.

Haaksbergen, april 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1: Inleiding

Hoofdstuk 2: Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 3: Het theoretische kader van het onderzoek

Hoofdstuk 4: De verschillende reorganisaties nader belicht

Hoofdstuk 5: De resultaten van de interviews samengevat

Hoofdstuk 6: De toelichting op de conclusies en aanbevelingen

Bestuurlijk wederhoor

Bijlagen

Literatuurlijst

Lijst geïnterviewde personen

Vragenlijst

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Sinds 2001, maar in feite al in de jaren daaraan voorafgaand, is de gemeente Haaksbergen bezig met de ontwikkeling van haar organisatie. Daarbij werd in eerste instantie gesproken over een organisatieontwikkeltraject. In een later stadium werd de term reorganisatie gehanteerd. Inmiddels zijn verschillende reorganisaties gevolgd. Dat heeft zijn weerslag op de organisatie, dat verstoort het organisatieritme. Dit geeft niet alleen bij menige medewerker onrust. Het kan haast niet anders dan dat ook de effectiviteit en de efficiëntie daar onder lijden.

Waarom lijkt de ambtelijke organisatie maar niet op de gewenste orde te komen? Wat zijn de problemen en de knelpunten, wie vindt dat en wat zijn de oplossingsrichtingen? In dit rapport staan de bevindingen daarover van de rekenkamercommissie beschreven.

1.2. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de aanleiding, aard, inhoud en gevolgen van opeenvolgende reorganisaties binnen de gemeente Haaksbergen in de periode 2001 – 2012 in de hoop daarmee aanknopingspunten te vinden voor verbetering. Daarbij ligt de focus op de volgende aspecten:

1. Welke knelpunten vormden de aanleiding voor de reorganisatie?
2. Wat waren de belangrijkste veranderdoelen die met de reorganisatie beoogd werden?
3. Wat waren de resultaten van de doorgevoerde veranderingen?
4. Wat betekende dit voor onder andere:
 - de structuur van de organisatie?
 - de cultuur binnen de organisatie?
 - de effectiviteit/werkprocessen van de organisatie?
 - de communicatie en informatie binnen de organisatie?
 - de effectiviteit van het bestuur?
5. Wat betekenen deze uitkomsten voor de veranderingsagenda voor de komende periode?

1.3. Onderzoekskader; het gehanteerd onderzoeksmodel

De theoretische onderbouwing van dit onderzoek steunt op drie onderzoeksmodellen. De daaraan te relateren onderzoeksbevindingen maken het mogelijk ook op basis van deze theorieën verantwoorde aanknopingspunten voor verbetering aan te leveren.

1. Het 7-S model van McKinsey is een algemeen bekend onderzoeksmodel, dat ook in de literatuur veel gebruikt wordt om tot een evenwichtige analyse van het functioneren van organisaties te komen. Dit model is één van de instrumenten waarmee de verschillende kenmerken van een organisatie in beeld gebracht en beoordeeld kunnen worden. Het 7-S model gaat ervan uit dat organisaties te typeren zijn aan de hand van structuur, systemen en strategie enerzijds (de "harde" kant) en bestuursstijl, cultuur, medewerkers en stijl van leidinggeven anderzijds (de "zachte" kant). Omdat het 7-S-model van McKinsey ook door interim-managers en ingehuurd onderzoeksbureaus voor analyses van de ambtelijke organisatie van Haaksbergen gebruikt werd, wordt het ook in dit onderzoeksrapport als deel van het onderzoeksmodel overgenomen.
2. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de theorie van Kotter over veranderingsbereidheid en diens "acht stappen naar verandering". Om noodzakelijke veranderingen in een organisatie succesvol door te kunnen voeren en te kunnen verankeren, zouden een achttal stappen met elk hun specifieke inhoud en randvoorwaarden doorlopen moeten worden.
3. Tenslotte is het concept van "de verwaarloosde organisatie" van Kampen (Kampen, 2011) heel bruikbaar gebleken: dit concept houdt zich bezig met de oorzaken van stagnerende veranderprocessen in organisaties waarin al verhoudingsgewijs lang en ingrijpend gereorganiseerd werd. Ook daarin zitten aanwijzingen voor verbeteringen.

1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich enerzijds op de vraag waarom er in Haaksbergen gedurende de periode 2001–2012 al dan niet ingrijpend gereorganiseerd werd en de details van de verschillende trajecten. Anderzijds richt het onderzoek zich op de vraag welke gevolgen dit voor het functioneren van de ambtelijke organisatie heeft betekend en in feite nog betekent.

Probleemstelling: in 2001 formuleerde de gemeente Haaksbergen haar doelstellingen voor de toekomst als volgt: binnen de ambtelijke organisatie moest de dienstverlening geïntegreerd gaan plaatsvinden op basis van het front- en backoffice-model, waarbij de vraagpatronen van de burger centraal moesten staan. Er moest beter worden samengewerkt, procedures moesten transparant worden gemaakt en verkort, en de bereikbaarheid moest worden verbeterd. Daarnaast moesten gedrag en attitude binnen de organisatie veranderen.

Sindsdien zijn er in de periode 2001–2012 aan de hand van diverse onderzoeken en rapportages veelvuldig veranderingen doorgevoerd. Toch lijkt de gemeente haar doelstellingen ten aanzien van efficiency, transparantie en een veranderde attitude maar niet op voldoende niveau te bereiken. Wat belemmert de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen daarin?

Dat leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke documenten in de periode 2001–2012 werden knelpunten in het functioneren van de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen systematisch geïnventariseerd en aanbevelingen voor verbeteringen aangereikt?
2. Welke knelpunten werden benoemd en betreffen deze de structuur, de cultuur, de effectiviteit/werkprocessen en/of de communicatie en informatie binnen de organisatie?
3. Werden er naar aanleiding van deze rapportages veranderingen binnen de ambtelijke organisatie doorgevoerd en zo ja, welke?
4. In hoeverre hebben deze veranderingen tot de gewenste doelstellingen geleid en welke doelstellingen werden eventueel niet bereikt?
5. Indien de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen hebben geleid, wat zouden daarvan dan de oorzaken kunnen zijn?
6. Indien de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen hebben geleid, zijn er dan aanbevelingen te formuleren waarmee de organisatie alsnog haar doelstellingen beter zou kunnen bereiken en zo ja, welke?

1.5. Werkwijze van het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van documentenanalyse en van persoonlijke en schriftelijke interviews¹.

De visie op de algemene, theoretische aspecten van het reorganiseren van (ambtelijke) organisaties werd daarbij met name ontleend aan de literatuur en de kennis van deskundigen. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is als bijlage opgenomen.

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd:

In het eerste deel zijn de beschikbare relevante onderzoeksrapporten en rapportages betreffende het functioneren van de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen in de periode 2001–2012 geïnventariseerd en aan de hand van een checklist geanalyseerd. Bij de analyse van de documenten is gekeken naar de inhoud van eerder uitgebrachte adviezen en evaluatierapporten, naar eventuele bijstellingen in het beleid en naar de wijze waarop geprobeerd is de doelstellingen, uitvoering en resultaten van de diverse reorganisaties met elkaar in samenhang te brengen.

¹ Zoals te doen gebruikelijk zijn de interviewverslagen tot één jaar na het openbaar worden van het rapport vertrouwelijk, op aanvraag en na goedkeuring met het oog op de privacy, onder begeleiding van de rekenkamercommissie in te zien.

Daarnaast werden in deze fase ook andere documenten en verslagen geraadpleegd waarin het functioneren van de ambtelijke organisatie direct of indirect ter sprake kwam, zoals exitgesprekken, de verslagen van de ondernemingsraadsvergaderingen of ziekteverzuimcijfers.

In het tweede gedeelte van het onderzoek is een vragenlijst samengesteld met vragen over onderwerpen, processen of gebeurtenissen waarin de geraadpleegde documenten niet of onvoldoende inzicht boden. Vervolgens is een lijst opgesteld van personen waarvan verwacht werd dat zij meer inzicht in bovengenoemde onderwerpen, processen of gebeurtenissen zouden kunnen geven.

Aan 24 personen is het verzoek gestuurd in een persoonlijk interview de vragen van de vragenlijst te beantwoorden. Allen hebben hun medewerking toegezegd.

In totaal zijn er 23 interviews uitgevoerd met (voormalig) bestuurders, adviseurs, (voormalig) gemeentesecretarissen, (voormalig) leidinggevenden, leden van de OR, de griffier en een aantal (voormalig) medewerkers verspreid over de verschillende afdelingen. De interviews waren semi-gestructureerd, waarbij onderwerpen in de vorm van de vragenlijst zijn gehanteerd. In de interviews is daarnaast ruimte geboden ook relevante onderwerpen die de geïnterviewde zelf belangrijk vond, in te brengen. De interviews zijn vertrouwelijk uitgevoerd, in de zin dat er is toegezegd dat geen tot de persoon herleidbare kwesties zouden worden gepubliceerd.

Er is in dit onderzoek niet naar volledigheid gestreefd. Dat is ook onmogelijk. Het gaat er om een afgerond en samenhangend beeld te verkrijgen waarbij nuances niet altijd tot hun recht kunnen komen. In de analyse wordt de nadruk gelegd op de bevindingen die het meest bepalend of het meest relevant zijn geweest voor de verdere ontwikkelingsrichting van de organisatie. Deze bevindingen zijn in dit rapport vastgelegd.

Gids voor het lezen van dit rapport (leeswijzer)

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 3 geeft de theoretische onderbouwing van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 beschrijft de verschillende rapporten en documenten die over het functioneren van de ambtelijke organisatie in de periode 2001 – 2012 verschenen zijn en structureert de bevindingen aan de hand van een opgestelde checklist.

Hoofdstuk 5 vat de resultaten van de interviews samen.

Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies en aanbevelingen meer uitvoerig.

Bijlagen.

Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Sinds 2001 heeft gemeente Haaksbergen de ambitie om van de ambtelijke organisatie van Haaksbergen een duurzaam beter presterende organisatie te maken met een hoge kwaliteit en samenwerking van bestuur, management en medewerkers ten dienste van Haaksbergen. Dat lukte, gelet op de noodzakelijk geachte herhaling van reorganisaties en ingrepen, blijkt ook in de ogen van de bestuurders en de leidinggevendenden onvoldoende.

In de conclusies en aanbevelingen van onderzoeken tijdens opeenvolgende ontwikkelingstrajecten en reorganisaties in de periode 2001–2012 is er aangedrongen op wijzigingen aan zowel de "harde" kant (structuur, systemen en strategie) van de organisatie als aan de "zachte" kant (bestuursstijl, cultuur, medewerkers en stijl van leidinggeven). Maar in de uitvoering werd met name veel geïnvesteerd in het realiseren van de aanbevelingen ten aanzien van de harde kant van de organisatie, ook omdat deze sneller te realiseren zijn en zichtbaarder resultaat opleveren.

De omslag naar "een cultuur waarin het maken van fouten wordt opgepakt als een belangrijk leermoment om de kwaliteit te verbeteren", die er tevens aan moest bijdragen dat een meer integrale benadering van kansen en problemen in Haaksbergen mogelijk zou worden gemaakt, slaagde in onvoldoende mate.

Cultuuromslag kan niet van bovenaf worden opgelegd, maar kan alleen dan plaatsvinden als iedereen binnen de organisatie daarbij betrokken is en daaraan kan bijdragen. Dit proces vraagt bovendien naast voldoende draagvlak ook om een mensgerichte en inspirerende stijl van leidinggeven en uithoudingsvermogen.

De noodzaak voor cultuurverandering werd niet in de gehele organisatie zo gevoeld. Veel medewerkers voelden zich in hun manier van werken en indirect in hun bestaanszekerheid bedreigd. De termen angstcultuur en afrekencultuur werden meer dan eens tijdens de interviews gebezigd.

Wat echter met name ontbrak was de gemotiveerde en vasthoudende aansturing vanuit een eensgezind management team: men was niet eensgezind, er was onderling veel wrijving, er waren veel personeelwisselingen in het Management Team (MT) en onder leidinggevendenden, men gaf onvoldoende prioriteit aan de gewenste veranderingen en ook niet het goede voorbeeld. Niet alle sleutelfiguren in de organisatie konden echt van de noodzaak tot verandering overtuigd worden, andere relevante spilfiguren vertrokken juist vanwege onvoldoende cultuurverandering. Het draagvlak voor daadwerkelijke cultuurverandering binnen de organisatie bleek keer op keer niet breed genoeg of kalfde snel weer af. Dit proces van aandacht voor cultuurverandering, het opstarten van verbetertrajecten en daarna de aandacht toch weer laten verslappen heeft zich sinds 2001 dusdanig vaak herhaald dat nogal wat medewerkers er uiteindelijk niet meer in geloven. Nieuwe pogingen worden, zij het niet door iedereen, met argwaan en cynisme begroet.

Samengevat in een enkel woord komt de situatie in de periode 2001-2012 in de ambtelijke organisatie in Haaksbergen goed overeen met wat Kampen (2011) een "verwaarloosde" organisatie noemt. Daarmee beweert hij niet dat er totaal geen materiële en immateriële aandacht of inzet voor de organisatie en haar medewerkers is.

Globaal betekent het dat het langdurig ontbreekt aan (voldoende) structuur en aandacht voor het menselijk functioneren, waardoor – met name in organisaties waarin al verhoudingsgewijs lang en ingrijpend gereorganiseerd is - noodzakelijke veranderprocessen stagneren.

Het alledaagse leven in de organisatie raakt geleidelijk ontregeld en de organisatie loopt een ontwikkelingsachterstand op. Er blijkt wel gemanaged te worden, maar het leiderschap is niet sterk genoeg of ontbreekt nogal eens.

Organisaties raken niet, aldus Kampen, verwaarloosd door één ingrijpende reorganisatie: het gaat geleidelijk en begint met gewenning. Het deel uitmaken van een organisatie maakt dat mensen gewend raken aan "hoe de dingen hier gaan". Wat nieuwkomers nog opvalt, wordt geleidelijk normaal. Wat aanvankelijk nog ongewoon of onhandig lijkt, wordt een vanzelfsprekendheid, vooral wanneer diverse pogingen tot verandering geen succes hebben

gehad. Na een verandering in de organisatiestructuur vervalt iedereen na verloop van tijd in vergelijkbaar gedrag als voor de reorganisatie, alleen heten afdelingen en functies nu anders.

Kampen zet hier op in bij zijn aanzetten voor verbetering. De rekenkamercommissie volgt hem daar in.

Het is van belang hier te vermelden dat desondanks de diensten en producten van de ambtelijke organisatie van Haaksbergen van een zodanig kwaliteitsniveau zijn gebleven, dat het met de klachten van burgers en bedrijven over het functioneren van de ambtelijke organisatie eigenlijk meevalt. Haaksbergen scoort wat dat aangaat zeker niet slechter dan vergelijkbare gemeenten. Loyaliteit naar de eigen organisatie en collega's toe, persoonlijke opvattingen over een professionele ambtelijke beroepsattitude, de oprechte wil burgers en bedrijven vooruit te helpen, spelen hierin zeker een rol.

Daar waar bij het lezen van het rapport mogelijk regelmatig een ander beeld overheerst is het goed ook dit in het achterhoofd te houden.

Is het verslappen van de aandacht voor lastige veranderingen die een lange tijd vergen misschien inherent aan het functioneren als ambtelijke organisatie? Elke vier jaar bestaat er immers een reële kans dat door verkiezingen de gehele top van de organisatie vervangen wordt door nieuwe personen met hun eigen visie op zaken en hun eigen prioriteiten.

Worden daardoor de lange termijn doelen van de organisatie als minder urgent beoordeeld of door de waan van de dag ondergesneeuwd?

Dat lijkt in Haaksbergen niet het geval te zijn: in het management van de ambtelijke organisatie bleken de sleutelfiguren sneller te wisselen dan zich uit het ritme van gemeenteraadsverkiezingen laat verklaren. En de geconstateerde problemen bleken ongevoelig voor de ritmische veranderingen ten gevolge van gemeenteraadsverkiezingen.

2.2 Aanbevelingen

Een organisatie kan zich herstellen. Daartoe dienen de onderstaande aanbevelingen.

1. Realiseer stabiele verhoudingen in de leiding van de organisatie: een gemeentesecretaris en leidinggevenden die gedurende geruime tijd in hun functie kunnen en willen blijven; een MT dat naar de organisatie rust, cohesie en consensus uitstraalt.
2. Formuleer precies hoe het eindresultaat van de cultuurverandering eruit zou moeten zien.
3. Maak het MT eindverantwoordelijk voor het herstel: zij stelt de kaders voor het alledaagse organisatieleven, steunt de directe leidinggevenden, zorgt er voor dat de gemaakte afspraken ook werkelijk nagekomen worden en zorgt voor consequenties wanneer leidinggevenden hun verantwoordelijkheid verzuimen of ontwijken.
4. Breng de gewenste routines daadwerkelijk aan in het dagelijks organisatieleven en leef deze routines als leiding ook zichtbaar voor. Zorg ook dat het college zich niet pro-forma maar daadwerkelijk aan de doelstellingen committeert, deze voorleeft en uitdraagt.
5. Zorg voor een heldere verdeling van taken, rollen én effectief toezicht daarop: "zeggen wat je doet, doen wat je zegt".
6. Zorg voor veel aandacht voor en nadruk op specifieke goede leiderschapsstijlen, in eerste instantie op directief leiderschap, pas later op gezaghebbend leiderschap.
7. Geef het proces van cultuurverandering enerzijds ruim de tijd, maar wees anderzijds vasthoudend in het bereiken van de doelstellingen.

De gemeente Haaksbergen functioneert bij de gratie van de driehoek college – managementteam – organisatie. Tussen de verschillende schakels in deze driehoek lijkt sprake te zijn van een negatieve wisselwerking wanneer noodzakelijke structurele veranderingen in gedrag en attitude aan de orde zijn. Deze dynamiek verlamt de organisatie tot op zekere hoogte.

De rekenkamercommissie vraagt naast de al genoemde aanbevelingen specifiek aandacht voor de geleidelijk gegroeide gewoonte dat leden van het college om voor hen moverende redenen het management van de ambtelijke organisatie regelmatig passeren en medewerkers rechtstreeks met specifieke verzoeken benaderen. Dat kan gemakkelijk tot fricties en misverstanden leiden. Aangeraden wordt de formele wegen te bewandelen.

Een organisatie kan zich herstellen, maar het is een intensief en langdurig proces. Het is mogelijk dat het herstel evenveel tijd gaat vragen als de ritmestoornissen hebben geduurd. Voorop in de aanpak staat het herstellen van de normale verhoudingen en een stabiel "alledaags leven in de organisatie". Daarbij zijn er amper "quick-wins" te behalen.

Op korte termijn moet een nieuwe gemeentesecretaris worden benoemd. Naast het gebruikelijke functieprofiel van een gemeentesecretaris zou deze persoon:

- over zeer ruime ervaring als gemeentesecretaris moeten beschikken;
- bekend moeten zijn met de vele voetangels en klemmen van de functie;
- als verbindende schakel moeten kunnen functioneren tussen college en MT enerzijds en tussen MT en ambtelijke organisatie anderzijds;
- een adequate adviserende en beleidsondersteunende attitude richting college moeten bezitten;
- een gezaghebbende en een zekere autoriteit uitstralende stijl van leidinggeven richting organisatie moeten hebben;
- vooral in staat én bereid moeten zijn zeer geruime tijd in functie te blijven.

Deze sleutelpositie vraagt in feite om "twee zielen in één borst". Kan de gemeente Haaksbergen wel de leidinggevende met de genoemde kerncompetenties en kwaliteiten aantrekken die de organisatie in feite nodig heeft?

Een andere optie zou zijn om het al in 2007 door TMC uitgebrachte advies alsnog te volgen en naast de nieuwe gemeentesecretaris voor een periode van minimaal drie jaar een tweede directielid te benoemen, wiens belangrijkste functie daaruit bestaat de organisatie van de verwaarlozing te doen herstellen en verder in de gewenste richting te ontwikkelen. Daarmee ontstaat feitelijk een tweehoofdige directie. Het is daarbij belangrijk dat er sprake is van gelijkwaardigheid binnen de directie.

Een tweehoofdige directie zou naast de voor de hand liggende voordelen als bredere kennis en ervaring, onderlinge aanvulling en correctie, minder kans op overbelasting, meer flexibiliteit en een betere continuïteit, vooral als voordeel hebben dat de trekker van het hersteltraject voor de ambtelijke organisatie een (heel) ander functieprofiel mag hebben dan de daadwerkelijke gemeentesecretaris, mits beide maar voldoende complementair zijn. Deze oplossing lijkt misschien vanuit financieel oogpunt geen aantrekkelijke optie, maar de meerkosten van deze oplossing vallen in het niet ten opzichte van wat de verwaarlozing Haaksbergen tot nu toe al gekost heeft en nog gaat kosten wanneer men niet van koers verandert.

Hoofdstuk 3 Het theoretische kader van het onderzoek

3.1. Het 7S-model van McKinsey

Het theoretisch kader van dit onderzoek steunt op het 7S-model van McKinsey. De zeven 'S-en' in dit diagnosemodel verwijzen naar de zeven elementen van het model die in het Engels met de letter S beginnen. Het model onderscheidt zogenoemde "harde" en "zachte" elementen, waarbij harde elementen zich richten op de structuur van de organisatie. Deze elementen zijn vaak eenvoudiger te identificeren en rechtstreeks te beïnvloeden. De zachte elementen vormen de organisatiecultuur. Deze elementen zijn minder grijpbaar en daarom ook moeilijker te beïnvloeden. De zachte elementen zijn volgens Mc Kinsey minstens zo belangrijk als de harde elementen.

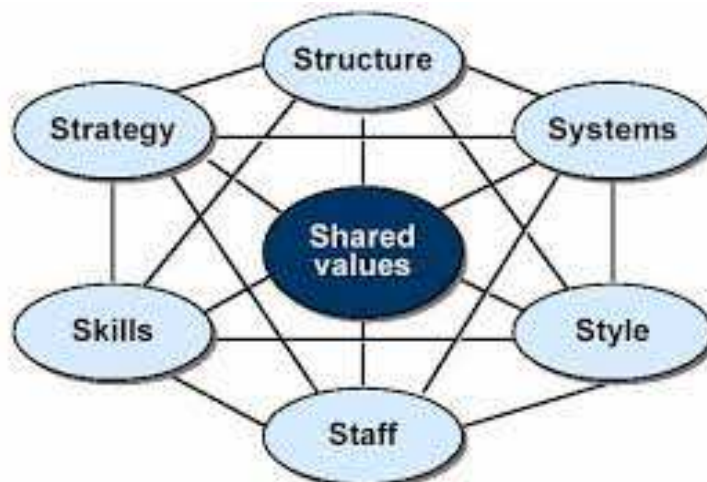
De harde elementen in het 7S-model zijn:

1. Strategy (strategie): aan de hand van haar missie en visie wordt duidelijk welke doelstellingen een organisatie heeft. Deze bepalen de toekomstplannen van de organisatie en de keuzes die gemaakt worden.
2. Structure (structuur): hoe is de organisatie opgebouwd, uit welke hiërarchische lagen bestaat zij, hoe is de organisatie ingericht. Hoe liggen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
3. Systems (systemen): alle formele en informele werkwijzen, taken, procedures en communicatiestromen waarmee producten of diensten van de organisatie tot stand komen.

De zachte elementen zijn van het 7S-model zijn:

4. Style (stijl van leidinggeven): welke leiderschap- of managementstijl wordt gehanteerd. Top-down of bottom-up? Is de sfeer binnen het bedrijf informeel, of formeel en hiërarchisch?
5. Shared values (gedeelde waarden): de normen en waarden en andere vormen van ethiek binnen een organisatie, waarbij visie, bedrijfscultuur en identiteit centraal staan. Deze bepalen de organisatiecultuur. Dit element vormt de kern van het model, omdat dit element alle andere elementen sterk beïnvloed. Verandert dit element, dan veranderen ook alle andere elementen.
6. Skills (vaardigheden): welke vaardigheden zijn beschikbaar, zowel in de organisatie als bij haar medewerkers.
7. Staff (personeel): het gaat hier om de medewerkers, hun competenties en taakomschrijvingen, over motivatie, training en beloning.

De elementen van het 7S-model kunnen als een "diamant" worden weergegeven. De diamantvorm symboliseert de samenhang die er in elke organisatie is tussen de verschillende elementen. Het model staat voor evenwicht, samenhang en heterogeniteit in organisaties.



Het 7S-model wordt voornamelijk gebruikt om inzicht te krijgen in de kwaliteit van een organisatie en in de mogelijkheden deze efficiënter en effectiever te laten functioneren. Er wordt een analyse van de huidige situatie gemaakt ("ist": zoals het op dit moment is). Deze wordt vergeleken met de gewenste toekomstige situatie ("soll": zoals het eigenlijk wenselijk zou zijn). Mogelijke lacunes en inconsistenties tussen "ist" en "soll" worden opgespoord. Dit wordt een 'Gap analyse' genoemd. Nadat de knelpunten zijn geïdentificeerd kunnen deze worden bijgestuurd. Na verloop van tijd wordt de analyse herhaald om te constateren of de knelpunten daadwerkelijk verholpen zijn.

Het is volgens McKinsey wel voorwaarde dat de interne relaties tussen de zeven elementen goed georganiseerd zijn en dat alle elementen de organisatie in balans houden en in dezelfde richting sturen.

(Bron: Peters, Waterman and Phillips "structure is not organization", 1980)

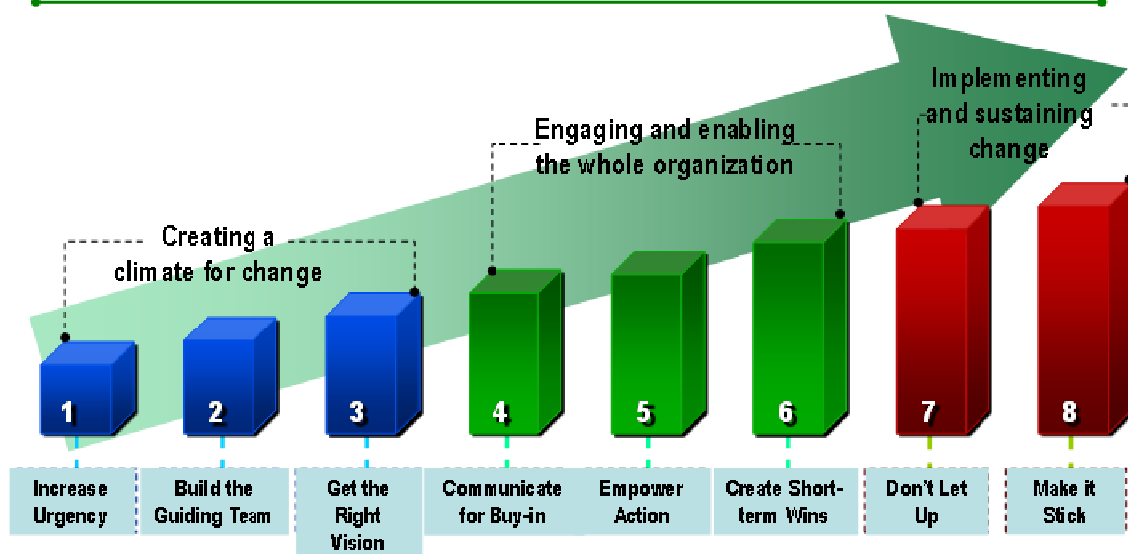
McKinsey analyseert en beoordeelt vooral, stelt een diagnose, maar de theorie laat zich niet echt uit over hoe men als organisatie dan van "ist" naar "soll" zou kunnen komen.

3.2. De theorie over veranderingsbereidheid van Kotter

Hoe kan een organisatie veranderen, van "ist" naar "soll" komen? Hoe kan men medewerkers motiveren noodzakelijke veranderingen op te pakken, door te voeren en te verankeren?

Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van de theorie van Kotter over veranderingsbereidheid. Kotter benoemt "acht stappen naar verandering". Om noodzakelijke veranderingen in een organisatie succesvol door te kunnen voeren en te kunnen verankeren, zouden een achttal stappen met elk hun specifieke inhoud en randvoorwaarden doorlopen moeten worden.

"Kotters Eight Steps of Change"



■ Kotter, John P. and Cohen, Dan S. *The Heart of Change*. Boston: Harvard Business School Press.

Een gunstig klimaat voor verandering scheppen

Stap 1: Zorg dat de noodzaak voor verandering in de gehele organisatie goed gevoeld wordt. Zorg voor een eerlijk en overtuigend verhaal. Zet mensen aan het denken. Laat externen daarbij helpen: overheid, burgers, bedrijven.

Stap 2: Zoek sterke partners: overtuig sleutelfiguren in de organisatie dat veranderingen noodzakelijk zijn en vorm met hen een team dat voldoende divers is samengesteld, want aan verandering moet ook daadwerkelijk leiding gegeven worden. Identificeer de

cultuurdragers binnen de organisatie, doe een beroep op hen. Blijf de noodzaak tot verandering duidelijk maken.

Stap 3: Schets een duidelijk en aansprekend beeld van de toekomstige situatie. Benoem de kernwaarden, maak een duidelijk plan van aanpak. Draag dit veel en vaak uit.

De hele organisatie in de verandering meenemen

Stap 4: Draag de toekomstvisie en het plan van aanpak veel en vaak uit, waar je maar kunt. Blijf erop hameren, praat er met zoveel mogelijk medewerkers over. Ga open en eerlijk op de geuite zorgen en kritiek in. Geef vooral zelf het goede voorbeeld.

Stap 5: Verwijder belemmeringen: identificeer de sleutelfiguren in het verzet tegen de veranderingen en probeer hen alsnog van de noodzaak tot verandering te overtuigen. Trek kartrekkers aan. Breng organisatiestructuur, functieomschrijvingen, beloningssystemen in lijn met de toekomstige situatie. Beloon medewerkers voor gewenst gedrag. Indien nodig: neem afscheid van bepaalde medewerkers.

Stap 6: Succes motiveert: zorg daarom voor kleine snelle successen. Neem daarvoor eenvoudige onderwerpen die ook zonder de inbreng van tegenstanders gerealiseerd kunnen worden en die goedkoop zijn. Laat zien dat er vooruitgang geboekt wordt. Beloon medewerkers die de doelen helpen bereiken.

Verandering tot stand brengen en borgen

Stap 7: Echte veranderingen hebben tijd nodig, juich dus niet te vroeg. Analyseer bij elke vooruitgang wat er goed is gegaan en waarom. Houd de vaart erin. Zorg voor nieuwe kartrekkers.

Stap 8: Borg de verandering in de kernwaarden en de cultuur van de organisatie. Blijf ervoor zorgen dat de verandering zichtbaar blijft. Blijf de voordelen ervan uitdragen. De leiding van de organisatie moet het goede voorbeeld blijven geven, ook nieuwe leidinggevendenden. Zorg dat de sleutelfiguren in de organisatie die de verandering hebben helpen mogelijk maken daarvoor waardering blijven krijgen. Zorg dat vertrekkende sleutelfiguren tijdig vervangen worden.

3.3. Het concept van "de verwaarloosde organisatie" van Kampen

Deze theorie houdt zich bezig met de gevolgen van het langdurig ontbreken van (voldoende) structuur en aandacht voor het menselijk functioneren van organisaties, waardoor – met name in organisaties waarin al verhoudingsgewijs lang en ingrijpend gereorganiseerd is - noodzakelijke veranderprocessen stagneren.

Het alledaagse leven in de organisatie raakt geleidelijk ontregeld en de organisatie loopt een ontwikkelingsachterstand op. Er blijkt wel gemanaged te worden, maar het leiderschap is zwak of ontbreekt helemaal.

Organisaties raken niet verwaarloosd door één ingrijpende reorganisatie: verwaarlozing gaat geleidelijk en begint met gewenning. Het deel uitmaken van een organisatie maakt dat mensen gewend raken aan "hoe de dingen hier gaan". Wat nieuwkomers nog opvalt, wordt geleidelijk normaal. Wat aanvankelijk nog ongewoon of onhandig lijkt, wordt een vanzelfsprekendheid, vooral wanneer diverse pogingen tot verandering geen succes hebben gehad. Na een verandering in de organisatiestructuur vervalt iedereen na verloop van tijd in vergelijkbaar gedrag als voor de reorganisatie, alleen heten afdelingen en functies nu anders.

Kampen noemt zestien kenmerken van een verwaarloosde organisatie, beschrijft aan de hand van tien voorwaarden in vier categorieën hoe een organisatie zich van verwaarlozing kan herstellen en het belang van goede en slechte leiderschapstijlen bij dat herstel. (Bron: Kampen "Verwaarloosde organisaties", 2011)

Hoofdstuk 4 De verschillende reorganisaties nader belicht

In dit hoofdstuk worden de verschillende rapporten en documenten die over het functioneren van de ambtelijke organisatie in de periode 2001 – 2012 verschenen zijn kort samengevat en worden de bevindingen aan de hand van een opgestelde checklist gestructureerd. Daarmee worden in dit hoofdstuk de eerste vier onderzoeksvragen beantwoord.

4.1. De rapporten uit de periode 2001 tot 2012

Onderzoeksvraag 1:

In welke documenten in de periode 2001 – 2012 werden knelpunten in het functioneren van de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen systematisch geïnventariseerd en aanbevelingen voor verbeteringen aangereikt?

De volgende onderzoeksrapporten en rapportages werden geïdentificeerd:

2001: Onderzoek "Ontwikkeling dienstverleningsconcept OL2000", Arthur Andersen.

2004: Het Imago onderzoek UT 2004.

2007: Rapportage "Evaluatierapport Dienstverlening Gemeente Haaksbergen", Bestuur en Management Consultants (BMC).

2007: Rapportage "Integriteitsmeter gemeente Haaksbergen", Bing.

2007: Rapportage "Gezond werken bij de gemeente Haaksbergen", Achmea.

2007: Het Imago onderzoek, UT 2007.

2007: Rapportage "Haaksbergen zichtbaar beter, keuzes voor morgen!", Top Management Consult (TMC).

2009: Verbeterplan Bedrijfsvoering, PriceWaterhouseCoopers (PWC).

2011: Rapportage vergelijkend onderzoek "Waar staat je gemeente.nl" (Deloitte).

Daarnaast verwijzen de jaarrekeningen en/of accountantsverslagen in deze periode naar het functioneren van de organisatie.

De lijst van documenten is zeker niet uitputtend, de rapporten behandelen soms heel uiteenlopende aspecten van de ambtelijke organisatie, die toch tegelijkertijd geacht worden vanuit verschillende invalshoeken een adequaat beeld te geven van de aanleidingen en oorzaken van problemen in het functioneren van de ambtelijke organisatie.

4.2. De onderzoeksvragen 2, 3 en 4

Onderzoeksvraag 2:

Welke knelpunten werden benoemd en betreffen deze de structuur de cultuur, de effectiviteit/werkprocessen en/of de communicatie en informatie binnen de organisatie?

Onderzoeksvraag 3:

Werden er naar aanleiding van deze rapportages veranderingen binnen de ambtelijke organisatie doorgevoerd en zo ja, welke?

Onderzoeksvraag 4:

In hoeverre hebben deze veranderingen tot de gewenste doelstellingen geleid en welke doelstellingen werden eventueel niet bereikt?

4.2.1. De uitgangssituatie in 2001: Onderzoek "Ontwikkeling dienstverleningsconcept OL2000", Arthur Andersen

Welke knelpunten waren er?

In 2001 startte de gemeente Haaksbergen met de ontwikkeling en invoering van een nieuw dienstverleningsconcept: de geïntegreerde dienstverlening moest plaats gaan vinden op basis van het front- en backoffice-model, waarbij de vraagpatronen van de burger centraal moesten staan. Er moest beter worden samengewerkt, procedures moesten transparant worden gemaakt en verkort en de bereikbaarheid moest worden verbeterd. Hiervoor werd

gekozen op basis van veranderende opvattingen over het functioneren van de overheid, technologische veranderingen en nieuwe wetgeving.

Gemeenten dienden vraagstukken integraal en multidisciplinair te kunnen benaderen en los te komen van de functionele organisatie-inrichting.

Bij de gemeente Haaksbergen was de dienstverlening niet alleen sterk gefragmenteerd over sectoren en afdelingen, ook daadwerkelijk fysiek, maar ook was de afhandeling van een groot aantal producten en diensten voor de burgers weinig transparant.

De organisatie was hiërarchisch van structuur: te lange lijnen en te veel personen die zich op een of andere manier met leidinggeven of sturing in ander opzicht bezig hielden.

Er was dan ook vrij veel draagvlak voor een verdere verplating van de organisatie aanwezig. Een belangrijke doelstelling van de (structuur)verandering was ook het oplossen van de verkoking van de oude organisatie.

Onderzoeksbureau Arthur Andersen adviseerde een groeimodel: gefaseerd van het oude sectorenmodel via het silomodel en het detachingsmodel uiteindelijk naar een volledig geïntegreerde en zelfstandige frontoffice "doorkantelen".

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Het advies van Arthur Andersen werd overgenomen.

De structuur van de organisatie werd veranderd: in eerste instantie werd de dienstverlening vanuit de oude organisatiestructuur op een centrale plaats gebundeld. Daarbij bleven de werkprocessen hetzelfde. Wel werden de medewerkers getraind.

Pas bij het betrekken van de tijdelijke huisvesting in 2003 werd het silomodel toegepast: frontoffice-medewerkers werden geconcentreerd in de publieksbalie, maar bleven onder de verantwoordelijkheid van hun eigen afdelingen vallen. De sectoren werden opgeheven en het aantal afdelingen werd teruggebracht van 14 naar 7. Vrijwel tegelijkertijd werden er forse bezuinigingen doorgevoerd en werd het gemeentehuis verbouwd.

De veranderingen in Haaksbergen werden in eerste instantie (2003) top down, volgens het "sterke leider model" ingevoerd. Bij het merendeel van de medewerkers werd het veranderingsproces ervaren als een bezuinigingsoperatie en een "ver van mijn bed show".

Bij leidinggevenden bestond weerstand tegen het veranderingsproces. Omdat het de gemeentesecretaris in het voorjaar 2004 niet lukte overeenstemming te bereiken met het zittende management werden veranderingsbesluiten top down genomen.

Veranderingen werden geheel "op eigen kracht" doorgevoerd; dus zonder externe expertise in te huren. Mede als gevolg daarvan werd er in eerste instantie – buiten het management - beperkt gecommuniceerd met medewerkers.

De focus kwam meer en meer te liggen op de fysieke concentratie van afdelingen met bestaande werkprocessen als uitgangspunt. Sleutelfiguren verdwenen, voor de andere activiteiten die Arthur Andersen had voorgesteld, was weinig aandacht meer.

Werd het doel hiermee bereikt?

Er werd in een relatief korte tijd een plattere managementstructuur gerealiseerd en ook ingrijpend bezuinigd. Om de nieuwe organisatie te ondersteunen, werd daarnaast in relatief korte tijd een ingrijpende verbouwing van het stadhuis gerealiseerd.

De fysieke fragmentatie werd zodoende grotendeels opgeheven. Maar er werd geen nieuw dienstverleningsconcept in de vorm van geïntegreerde dienstverlening op basis van het front- en backoffice-model ontwikkeld en ingevoerd. Nieuwe werkprocessen en procedures werden op sommige afdelingen nog wel beschreven, maar niet organisatiebreed ingevoerd.

Arthur Andersen 2001	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie	X	X
Structuur	X	X
Systemen	X	+/-
Stijl van leidinggeven		
Gedeelde waarden		
Vaardigheden	X	
Medewerkers	X	+/-

4.2.2 Het Imago onderzoek UT (2004)

Welke knelpunten waren er?

In 2003 formuleerde de gemeente Haaksbergen haar missie: het verzorgen van dienstverlening op basis van vier kernwaarden; open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht. Op basis daarvan werd in 2004 een eerste imago-onderzoek uitgevoerd: in hoeverre komt het beeld dat de burgers hebben van de gemeente Haaksbergen overeen met het beeld dat de gemeente gezien haar missie hoopt te hebben. Het onderzoek concludeerde dat het beeld van de respondenten niet overeenkwam met het beeld dat de gemeente gezien haar missie hoopte te hebben. Relevante aanbevelingen:

- meer interactieve beleidsvorming;
- meer klanttevredenheidonderzoek in de vorm van:
 - gemeentepanel;
 - peilingen op de gemeentelijke website;
 - discussieforum op de gemeentelijke website, gebruik van een wekelijkse stelling;
- beter toelichten en verantwoorden van het financieel beleid;
- meer aandacht voor interne communicatie: de gemeente handelde niet consequent en was niet eenduidig in het uitdragen van haar beleid.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

- Er kwam meer aandacht voor interactieve beleidsvorming: inwoners en belanghebbenden werden meer en eerder betrokken bij de beleidsvoorbereiding, o.a. bij de opstellen van het structuurplan Haaksbergen 2015 en de Toekomstvisie Haaksbergen in 2030;
- het Haaksbergenpanel werd ontwikkeld en in 2007 in gebruik genomen: een digitaal burgerpanel waarmee meer interactie met burgers kan plaatsvinden. Aan de eerste peiling namen circa 200 burgers deel;
- via een afzonderlijk katern in Gemeentenieuws werd de communicatie met de burgers verbeterd o.a. over het gevoerde financiële beleid;
- in de schriftelijke communicatie met de burgers werd geprobeerd een "burgergericht" schrijfstijl te hanteren;
- aandacht voor de interne communicatie: er werden workshops "werkoverleg" georganiseerd voor leidinggevenden en seniorfunctionarissen;
- een onderzoek naar de kwaliteit van de interne communicatie binnen de ambtelijke organisatie werd echter niet uitgevoerd.

Werd het doel hiermee bereikt?

Bij een herhaling van het Imago-onderzoek in 2007 scoorde de gemeente Haaksbergen nauwelijks beter in de beeldvorming, er werd amper een voldoende gehaald.

Imago onderzoek 2004	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur		
Systemen	+/-	+/-
Stijl van leidinggeven		
Gedeelde waarden		
Vaardigheden	+/-	+/-
Medewerkers	+/-	+/-

4.2.3. Vervolg Arthur Andersen (2005)

Welke knelpunten waren er?

Bij de overgang naar het nieuwe gemeentehuis in 2005 kreeg de wens tot geïntegreerde dienstverlening te komen een nieuwe impuls. Dat betekende dat de volgende stap in de transitie van het oude sectorenmodel naar een volledig geïntegreerde en zelfstandige frontoffice moest worden genomen, namelijk de overgang van het silomodel naar het detacheringmodel. Vooral moest een beslissing genomen worden over het uiteindelijk al dan niet volledig "doorkantelen" van de organisatie.

In het detacheringmodel worden de frontoffice medewerkers onder aansturing van een sector geplaatst, waardoor eenduidige aansturing gegarandeerd wordt. De medewerkers uit de andere sectoren die mede de frontoffice bemannen worden echter ingehuurd of gedetacheerd vanuit hun vakafdelingen en blijven daar ook onder vallen.

Bij doorkanteling naar een zelfstandige frontoffice is er sprake van een aparte afdeling waarbinnen de frontoffice dienstverlening geconcentreerd is. Naast de vakafdelingen komt er dus een nieuw onderdeel bij. De leidinggevende van de frontoffice is tevens lid van het managementteam.

Met betrekking tot de nieuwe organisatievorm moesten taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd worden en vertaald worden naar de nieuwe organisatiestructuur. Passende functiebeschrijvingen moesten gemaakt of geactualiseerd worden. Medewerkers moesten worden bijgeschoold.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Het silomodel werd vanaf 1 januari 2006 vervangen door het detacheringmodel. Het programma Dienstverlening werd verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de frontoffice. Een klantgeleidingssysteem en een betalingssysteem werden geïntroduceerd. Medewerkers werden bijgeschoold.

In het jaarplan 2007 werden vervolgens activiteiten in de richting van integrale dienstverlening benoemd.

Werd het doel hiermee bereikt?

Er werd met name geïnvesteerd in de fysieke frontoffice. De burgers werden sneller geholpen en waren meer tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening. Maar de fragmentatie in de daadwerkelijke dienstverlening bleef, ook de afhandeling van een groot aantal producten en diensten voor de burgers bleef weinig transparant.

De afdelingen bleven suboptimaal samenwerken. Ook bleek men bij het ontwerpen van de nieuwe organisatie van een vrij optimistische benadering op gebied van de span of control te zijn uitgegaan.

Het detacheringmodel was maar een tijdelijke oplossing, het uiteindelijke doel was het "doorkantelen" naar een volledig geïntegreerde en zelfstandige frontoffice. Dat doel werd niet bereikt.

Vervolg Arthur Andersen 2005	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie	++	
Structuur	++	++
Systemen	++	++
Stijl van leidinggeven		
Gedeelde waarden		
Vaardigheden	+	+
Medewerkers	+	+

4.2.4. Rapportage Bestuur en Management Consultants, Evaluatie dienstverlening (BMC 2007)

Welke knelpunten waren er?

Wel of niet "doorkantelen"? Onduidelijk was hoe over het detacheringmodel gedacht werd, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Er was onvoldoende zicht op de kritische succesfactoren bij een definitieve "doorkanteling": communicatie, cultuur? Zouden er knelpunten optreden met betrekking tot leiderschap, expertise, competenties? Er bleven onduidelijkheden over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Er bleven ook knelpunten in de inrichting en onderlinge afstemming van de concrete werkprocessen. Afspraken bleken onvoldoende vastgelegd, functiebeschrijvingen onvoldoende geactualiseerd. Wat te doen met medewerkers met een dubbelfunctie?

Onder de medewerkers bleek er daarnaast weinig belangstelling voor de voorgenomen organisatiewijziging, dus ook weinig draagvlak voor een definitieve "doorkanteling". Er heerste onder medewerkers ook veel onduidelijkheid over de te varen koers. Door personele

veranderingen en bezuinigingen trokken medewerkers zich meer op hun eigen terrein terug en waren minder geneigd tot samenwerking met andere afdelingen.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Duidelijk werd hoe er over verdere organisatieveranderingen gedacht werd: B&W en OR bleken voorstander van "doorkantelen". Dit paste bij de missie van de gemeente die erop gericht was de dienstverlening te verzorgen op basis van vier kernwaarden: open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht.

Het strategisch team had echter voorkeur voor het doorontwikkelen van het bestaande detacheringmodel, alleen binnen bepaalde randvoorwaarden zou "doorgekanteld" kunnen worden: betere communicatie en informatie, meer investeren in digitale dienstverlening en archivering, volop investeren in de huidige medewerkers, actualiseren van de beschrijving van functies en werkprocessen, meer samenhang en snelheid in het veranderen van de organisatie. Er werd ook gepleit voor meer flexibiliteit en aandacht voor maatwerk gezien de schaalgrootte van Haaksbergen.

BMC adviseerde een integraal dienstverleningsconcept op te stellen en vervolgens ook daadwerkelijk door het Programma Dienstverlening te laten ontwikkelen en implementeren. Dus "doorkantelen" van de organisatie. Maar vooral moest er meer dan voorheen geïnvesteerd worden in een gezamenlijk draagvlak voor de voorgenomen "kanteling": door betere communicatie, door de medewerkers meer te betrekken. Informeren, enthousiasmeren en participeren. Maar naast commitment ook duidelijke schriftelijke afspraken over de interne samenwerking ten aanzien van dienstverlening.

Werd het doel hiermee bereikt?

De reorganisatie in een directie- en afdelingenmodel slaagde: kortere lijnen, kortere doorlooptijden en snellere besluitvorming, meer transparantie in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en positieve effecten van het lager neerleggen van die verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook de met de nieuwe organisatiestructuur samenhangende nieuwe huisvesting werkte in het algemeen positief.

Er bleven echter knelpunten en onevenwichtigheden in de structuur, met name bij de afdelingen Welzijn en Werk en Burgerzaken. Leidinggevenden ervoeren een hoge werkdruk; medewerkers waren van mening dat hun leidinggevende te weinig aanspreekbaar waren.

Na de reorganisatie bleek ook een andere belangrijke doelstelling van de (structuur)verandering niet te zijn gelukt: de verkokering die de oude organisatie met zich meebracht was niet opgelost maar feitelijk in een andere vorm overgegaan in de nieuwe organisatie. Gedrag en attitude waren niet veranderd. Het informeren, enthousiasmeren en participeren was niet of maar tijdelijk gelukt.

BMC 2007	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur	++	++
Systemen	++	++
Stijl van leidinggeven	+	
Gedeelde waarden	+	
Vaardigheden	+	
Medewerkers	+	

4.2.5. Rapportage "Integriteitsmeter gemeente Haaksbergen" Bing (2007)

De Integriteitsmeter is een online enquête onderzoek, dat door Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) is ontwikkeld met de Vrije Universiteit en SGBO (onderzoeksbureau van de VNG). De enquête geeft een beeld van het aantal en de soort integriteitschendingen die medewerkers waarnemen en een indicatie van de daadwerkelijke implementatie van beleidsmaatregelen. Ook gaat het meetinstrument in op leidinggeven en de handhaving van integriteitsbeleid binnen de organisatie. De opdrachtgever krijgt zo managementgegevens en gerichte preventieadviezen.

Welke knelpunten waren er?

In de rapportage scoort de gemeente Haaksbergen gemiddeld tot bovengemiddeld op onderdelen die te maken hebben met het bekend te zijn met de verschillende regels en het beleid binnen de gemeente in het kader van integriteit. Ook wordt integriteit als een goed in de gemeente doorgevoerd onderwerp bestempeld. De resultaten van de gemeente Haaksbergen zijn op dit item zelfs aanzienlijk hoger dan bij andere gemeenten. Het college van B&W en de direct leidinggevenden van de gemeente Haaksbergen geven volgens de rapportage het goede voorbeeld op het gebied van integriteit. Het college scoort hier zelfs bovengemiddeld. Het werkklimaat in de eigen werkomgeving wordt positief beoordeeld en scoort gemiddeld. De persoonlijke werkbeleving scoort lager dan gemiddeld. Desondanks blijkt dat er geen duidelijke regeling is voor het melden van integriteitschendingen. Samen met de geringe kennis over bijvoorbeeld de Klokkenluiderregeling wordt dit als een risico gezien waar aandacht aan besteed dient te worden.

De uitkomsten geven ook blijk van onvoldoende aandacht voor het onderwerp integriteit bij werving & selectie; ook het huidige personeelsbeleid is onvoldoende afgestemd op het onderwerp integriteit.

De rapportage gebruikt het begrip "het ethisch werkklimaat" als term voor de gedeelde perceptie binnen een organisatie van wat ethisch correct is en hoe ethische dilemma's moeten worden opgelost. Dit onderdeel van de enquête meet niet hoe ethisch een organisatie is, maar beschrijft de dominante stijlen van ethisch denken in de organisatie. De uitslag kan inzichtelijk maken of het door de medewerkers waargenomen klimaat strookt met het door de leidinggevenden gewenste klimaat. Elke organisatie kent een ideale combinatie van ethische stijlen, die evolueert met de ontwikkeling van de organisatie. In de gemeente Haaksbergen blijkt de dominante stijl op het gebied van 'ethisch werkklimaat' en 'wet en regels' onmiddellijk te worden gevolgd door de stijl 'instrumenteel'.

Voorvallen die binnen de ambtelijke organisatie in Haaksbergen relatief vaak voorkomen blijken onder onderstaande categorieën van integriteitschendingen te vallen:

1. omgangsvormen en bejegening zoals seksuele intimidatie, roddelen, pesterijen op de werkplek (ook door leidinggevenden);
2. misbruik van bevoegdheden;
3. verspilling en wanprestatie (zoals misbruik van het tijdregistratiesysteem);
4. bevoordeling en vriendjespolitiek;
5. gebrek aan vertrouwen in leiding en vertrouwenspersoon naar aanleiding van de afhandeling van een incident.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Geadviseerd wordt extra te investeren in het benadrukken van het belang van een helder integriteitbeleid bij nieuw personeel, dit zal dan ook een positief effect hebben op zittend personeel. Expliciete en geïntegreerde aandacht voor integriteit zal het bewustzijn van de medewerkers voor het belang van dit onderwerp vergroten en leidinggevenden stimuleren hun taak in deze meer inhoud te geven. Voor de korte termijn kan een projectmatige aanpak een goed kader scheppen. Het bespreekbaar maken van het onderwerp en elkaar aanspreken op gewenst en ongewenst gedrag lijken een goed begin.

Er moet een duidelijke regeling voor het melden van integriteitschendingen komen. Ook zou er aan bijvoorbeeld de Klokkenluiderregeling meer aandacht besteed moeten worden.

Hoewel het college van B&W en de direct leidinggevenden van de gemeente Haaksbergen volgens de rapportage het goede voorbeeld op het gebied van integriteit geven, zijn 'voorbeeldgedrag college van B&W' en 'voorbeeldgedrag gemeentesecretaris' onderwerpen waar altijd nadere aandacht aan kan worden besteed. Want zelfs wanneer een direct leidinggevende hoog scoort, blijft de vraag waarom een aanzienlijk deel van de respondenten toch een minder positief oordeel over die direct leidinggevende velt.

Geadviseerd wordt op managementniveau, na een gerichte discussie hierover, te formuleren of het type integriteitschendingen dat door medewerkers gemeld werd door de organisatie als gewenst wordt ervaren en hoe hierop gereageerd dient te worden. Bij relatief veelvoorkomende schendingen die relatief aanvaardbaar worden geacht (aannemen van kleine geschenken, in vrije tijd actief zijn als adviseur op het eigen vakgebied en het gebruik maken van password of de toegangscode van een ander), zal in eerste instantie in bewustwording moeten worden geïnvesteerd. Bij schendingen die door de medewerkers zelf

al als onaanvaardbaar worden bestempeld (roddelen), zullen andere preventieve middelen moeten worden ingezet zoals onderzoek naar de oorzaken, toezicht en monitoren. Leidinggevendenden moeten kennis nemen van voorvallen die, volgens de omschrijvingen van de medewerkers, het afgelopen jaar binnen de gemeente Haaksbergen zijn voorgevallen. Dergelijke aanvullende informatie geeft meer specifieke informatie over de aard en omvang van voorvallen of dilemma's die mensen bezighouden, zodat de leiding door middel van communicatie en voorbeeldgedrag kan laten zien dat de gemeente serieus met integriteit aan de slag wil gaan.

Werd het doel hiermee bereikt?

Na aanleiding van het rapport van BING in 2007 werden in de organisatie twee interne vertrouwenspersonen benoemd: Elleke Romijn en Harm Rexwinkel (integriteitsschendingen en ongewenste omgangsvormen). Daarnaast werd er ook een externe vertrouwenspersoon (vertrouwenspersonen gemeente Enschede) benoemd.

Feit is wel dat in latere rapporten nog steeds melding wordt gemaakt van problemen met gedrag en attitude binnen de organisatie, waaronder roddelen, de "gangfax", en van gebrek aan vertrouwen in leidinggevendenden of vertrouwenspersoon naar aanleiding van de afhandeling van een incident.

BING 2007	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur		
Systemen		
Stijl van leidinggeven	+	?
Gedeelde waarden	++	?
Vaardigheden	+	?
Medewerkers	++	?

4.2.6. Rapportage "Gezond werken bij de gemeente Haaksbergen", Achmea (2007)

Welke knelpunten waren er?

Naar aanleiding van de uitkomsten van een eerder uitgevoerde risico-evaluatie (RIE) onderzoek werd een welzijnsonderzoek uitgevoerd naar de mate waarin door medewerkers van de gemeente Haaksbergen werkdruk, stress en werkplezier werden ervaren. Doel was de werkomstandigheden te verbeteren.

Uit het onderzoek bleek dat de gemeente Haaksbergen gunstig scoorde ten aanzien van zogenaamde werkstressoren (bureaucratie, veranderingen op het werk, thuis-werk interferentie), maar verhoudingsgewijs slecht op zogenaamde energiebronnen, in het bijzonder op ontplooiing, communicatie, duidelijkheid en samenwerking.

De medewerkers van de gemeente Haaksbergen waren over het algemeen cynischer over hun werk, minder toegewijd, minder betrokken en minder gezond dan de normgroep. Niet de leeftijd maar het aantal jaren dat iemand in dienst was bij de gemeente Haaksbergen speelde daarin een belangrijke rol. Met name de afdelingen Openbare Werken, Personeel en Organisatie, en Facilitaire Diensten scoorden slechter.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Geadviseerd werd met name aandacht te besteden aan de kwaliteiten van de leidinggevendenden, de werkdruk, het ontwikkelen van vaardigheden van de medewerkers en de afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen. Ook om aandacht te besteden aan het terugdringen van ongewenst gedrag bij collega's en/of burgers.

Werd het doel hiermee bereikt?

Uit latere onderzoeken blijkt dat ontplooiing, communicatie, duidelijkheid en samenwerking problematische aspecten blijven. Ziekteverzuimcijfers (gecorrigeerd voor niet-werk gerelateerde ziekte) laten zien dat dan weer de ene en dan weer de andere afdeling aanzienlijk slechter scoort dan verwacht mag worden. Langdurige afwezigheid van een bepaalde medewerker naar aanleiding van een conflict op de werkvloer vertekent echter soms het beeld van de gehele afdeling.

Achmea 2007	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur	+	-
Systemen	+	-
Stijl van leidinggeven	++	-
Gedeelde waarden		
Vaardigheden	++	+/-
Medewerkers	++	+/-

4.2.7. Het Imago onderzoek UT (2007)

Welke knelpunten waren er?

In 2003 formuleerde de gemeente Haaksbergen haar missie als het verzorgen van dienstverlening op basis van vier kernwaarden: open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht.

Op basis daarvan werd in 2004 een eerste imago-onderzoek uitgevoerd: in hoeverre komt het beeld dat de burgers hebben van de gemeente Haaksbergen overeen met het beeld dat de gemeente gezien haar missie hoopt te hebben.

Dit onderzoek werd in 2007 herhaald.

Het onderzoek concludeerde opnieuw dat het beeld dat de burgers hadden van de gemeente Haaksbergen niet overeen komt met het beeld dat de gemeente gezien haar missie hoopte te hebben, maar het beeld wel positiever was geworden vergeleken met 2004. Het imago van de gemeente bleek verband te houden met de interne cultuur van de ambtelijke organisatie.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Aanbevolen werd de dienstverlening van de gemeente op een zo hoog mogelijk niveau te brengen met meer aandacht voor klantvriendelijkheid, afhandelingsnelheid, transparantie en flexibiliteit, en voor doelgericht in plaats van regelgericht werken.

Andere relevante aanbevelingen:

- meer openstaan voor feedback van de zijde van de burgers;
- de consistentie tussen de verschillende afdelingen beter waarborgen en de samenwerking tussen de verschillende afdelingen meer stimuleren;
- meer aandacht voor de interne communicatie en de cultuur van de organisatie.

Werd het doel hiermee bereikt?

De consistentie en de samenwerking tussen de verschillende afdelingen is verbeterd, maar de interne communicatie en de cultuur van de organisatie zijn problemen gebleven.

Imago onderzoek 2007	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur	+	+
Systemen	+/-	+/-
Stijl van leidinggeven		
Gedeelde waarden	++	-
Vaardigheden	++	+/-
Medewerkers	++	+/-

4.2.8. Rapportage "Haaksbergen zichtbaar beter, keuzes voor morgen!", Top Management Consult (2007)

Welke knelpunten waren er?

Het directie- en afdelingenmodel voldeed op zich goed, de reorganisatie was in dit opzicht geslaagd: kortere lijnen, kortere doorlooptijden en snellere besluitvorming, meer transparantie in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en positieve effecten van het lager neerleggen van die verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook de met de nieuwe organisatiestructuur samenhangende nieuwe

huisvesting werkte in het algemeen positief. Medewerkers waren in het algemeen tevreden over de ruimte en inrichting van het nieuwe gemeentehuis.

Door medewerkers werd de laag van sectordirecteuren in het algemeen niet echt gemist, maar door strategische beleidsmedewerkers en bestuurders wel, vooral waar deze voorzag in een behoefte als inhoudelijk klankbord op hoofdlijnen van beleid. Door de reorganisatie was kwaliteit op hoger leidinggevend niveau vertrokken, waarvoor in de nieuwe organisatie geen goed alternatief was gekomen. Het bestuur miste een strategische sparringpartner op inhoud, een rol die sectordirecteuren voorheen wel vervulden.

Door B&W werden daarnaast knelpunten en onevenwichtigheden in de organisatiestructuur geconstateerd, met name bij de afdelingen Welzijn en Werk en Burgerzaken.

Een belangrijke doelstelling van de (structuur)verandering was het oplossen van de verkokering van de oude organisatie, maar in die zin had de reorganisatie niet aan de verwachtingen voldaan. De verkokering die de oude organisatie met zich meebracht, was feitelijk in een andere vorm overgegaan in de nieuwe organisatie. De huidige organisatie was eerder te typeren als een eilandenrijk met waterscheidingen tussen (of soms zelfs binnen) afdelingen dan een organisch samenhangend geheel. De ruimere PIOF-bevoegdheden die afdelingshoofden hadden gekregen, versterkten in sommige opzichten de bestaande verkokering.

Het in de bedrijfskunde niet ongebruikelijke onderscheid tussen primaire, ondersteunende en besturende processen leek in Haaksbergen vooral bij de ondersteunende afdelingen te hebben geleid tot een gevoel van ondergeschiktheid c.q. minderwaardigheid. Dit leek vooral te zijn ontstaan door de wijze waarop hierover werd gecommuniceerd.

Zowel medewerkers als leidinggevend en bestuurders waren van mening dat de span of control bij de drie grootste afdelingen ROMB, OW en POFD te groot was.

Leidinggevend ervoeren een hoge werkdruk; medewerkers waren van mening dat hun leidinggevende te weinig aanspreekbaar was en bestuurders signaleerden dat leidinggevend te veel met dagelijkse zaken bezig waren en te weinig toekwamen aan hun rol als sparringpartner op de hoofdlijnen van beleid.

Naast een werkinhoudelijke dimensie is er ook nog een sociale dimensie die grenzen trekt aan het aantal medewerkers waaraan leiding kan worden gegeven. Dit wordt ook wel de span of attention genoemd. Iedere medewerker heeft immers behoefte aan een bepaalde mate van menselijke aandacht en wil zich graag met een bepaalde groep kunnen identificeren (groepsdynamische en sociale grenzen). In Haaksbergen werden (vooral) op deze sociale dimensie door medewerkers knelpunten ervaren.

Daarnaast werd in de gemeente Haaksbergen door raadsleden relatief veel op formele procedures gestuurd. Afwijkingen in procedurele zin werden zowel binnen als buiten de raad met alle openstaande middelen aangekaart. Deze hoge proceduregerichtheid en soms scherpe opstelling riepen in de ambtelijke organisatie een sfeer op van "zoeken naar schuldigen". De discussie verschoof van inhoud naar procedure en/of personen. Deze sfeer werkte via de bestuursstijl door in de managementstijl en de cultuur van de organisatie met een versterking van angstgevoelens en vermijdingsgedrag als gevolg.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Er werd een evaluatie van de in gang gezette veranderingen gedaan, in welke mate de oorspronkelijke veranderingsambities waren gerealiseerd, waar en hoe bijsturing nodig was. Of en in welke mate de huidige wijze van organiseren het realiseren van de bestuurlijke en ambtelijke ambities mede mogelijk maakte en hoe in de gemeentelijke organisatie taken en formatie over de organisatiestructuur waren verdeeld.

Een integrale aanpak met alle belanghebbenden bleek op alle zeven elementen van het 7-S model van Mc Kinsey noodzakelijk. De analyse en aanbevelingen waren te omvangrijk om alle zaken tegelijk te kunnen oppakken. Maar vrijwel onmiddellijk dienden het (ingesleten) gedrag en de organisatiecultuur aangepakt te worden, en dit zou zowel om een stevige investering in tijd en geld, als om een lange adem vragen. Uitvoering van de aanbevelingen vroeg om programmatische aandacht, dagelijkse sturing en actieve betrokkenheid van een groot aantal partijen.

Daarom werd geadviseerd de directie gedurende circa 3 jaar te versterken door aanstelling van een tweede directielid naast de gemeentesecretaris. Dit directielid diende als trekker organisatieontwikkeling in samenwerking met de betrokken partijen de aanbevelingen naar

een plan van aanpak te vertalen en de regie te voeren over de uitvoering daarvan, inclusief de ontwikkeling van een dienstverleningsconcept.

College en management dienden daarnaast een gezamenlijk gedragen visie te ontwikkelen op de wijze waarop bestuur en management in de dagelijkse praktijk samen sturing geven aan de ambtelijke organisatie. Aandachtspunten waren:

- het samenspel tussen bestuurlijk en ambtelijk leiderschap, de gewenste bestuurs- en managementstijl;
- de managementstructuur, samenstelling, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directie;
- de nieuwe managementprofielen met bijbehorende competenties;
- afstemming en communicatie.

Met klem werd aan de gemeente Haaksbergen meegegeven dat organisaties die duurzaam beter presteren niet onderscheidend blijken te zijn ten aanzien van organisatiestructuur (steeds maar weer reorganiseren) of andere "harde" elementen zoals techniek en systemen. Een hoge kwaliteit en samenwerking van bestuur, management en medewerkers maken het verschil. Doorslaggevend was een cultuur van openheid, actiegerichtheid met een langere termijnfocus en de drive naar continu verbetering.

Daarom werd aanbevolen de veranderingen niet primair te richten op verandering van de organisatiestructuur. Het was cruciaal om de naar aanleiding van dit rapport in te zetten veranderingen op een radicaal andere wijze aan te pakken dan alle voorgaande veranderingen. Medewerkers dienden van begin af aan in de ontwikkelingen te worden betrokken en daarin te participeren. Dit vroeg om een heldere communicatie van en naar het college, de gemeenteraad, de medewerkers, het management en de ondernemingsraad. In de uitvoering speelden burgemeester en interim-gemeentesecretaris een cruciale rol. Zij dienden immers het vertrouwen van de medewerkers terug te winnen. Omdat de medewerkers tot dan toe vooral eenzijdig en top-down waren geïnformeerd, diende geïnvesteerd te worden om een dialoog op gang te krijgen.

Werd het doel hiermee bereikt?

Het lukte niet om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen. Al snel schoot iedereen weer in vertrouwde patronen en afweermechanismen. De aanbevelingen werden met name instrumenteel opgepakt. Gedrag en attitude binnen de organisatie veranderden niet daadwerkelijk.

Top Management Consultants 2007	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie	+	+
Structuur	+	+
Systemen	+	+
Stijl van leidinggeven	++	-
Gedeelde waarden	++	-
Vaardigheden	++	+/-
Medewerkers	++	+/-

4.2.9. Het Verbeterplan Bedrijfsvoering PriceWaterhouseCoopers (PWC, 2009)

Welke knelpunten waren er?

De doelstelling van het onderzoek was het op hoofdlijnen vastleggen van de huidige sterke punten en verbeterpunten van de bedrijfsvoering binnen de gemeente Haaksbergen. Uit het onderzoek kwam een aantal sterke punten naar voren: er was de afgelopen jaren zichtbaar aandacht geweest voor de bedrijfsvoering. Er werd sinds 2009 gewerkt met een nieuwe programmabegroting, waarin onder meer prestatie-indicatoren werden benoemd, en in principe waren er voldoende instrumenten aanwezig om de bedrijfsvoering in te vullen. Daarnaast was de sturing op de planning van de beleids- en budgetcyclus een sterk punt. Managers en medewerkers lieten een grote betrokkenheid zien bij de gemeente Haaksbergen en de afdeling waar zij werkten.

Tegelijkertijd werd een flink aantal verbeterpunten geconstateerd, waarvan enkele zeer fundamenteel:

- de samenhang en de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering was voor verbetering vatbaar;
- de stuurmogelijkheden op de organisatie waren beperkt doordat er maar zeer beperkt managementinformatie beschikbaar was;
- het management werd door de organisatie als te weinig slagvaardig ervaren;
- door het bestuur werd veelvuldig op details gestuurd;
- naast het reguliere werk was er sprake van een groot hoeveelheid projecten;
- de formatie was niet volledig gevuld.

De ambitie van de gemeente was om tot integraal management te komen, maar om dat te realiseren bleek nog een aanzienlijk ontwikkelproces nodig.

Veel van de verbeterpunten waren al langer bekend, maar (nog) niet opgelost. De oorzaak daarvoor lag volgens PWC in een complex van factoren, waarvan de manier waarop in de organisatie met elkaar omgegaan werd, de belangrijkste was. Dat gold zowel voor de omgang tussen bestuurders en ambtelijke organisatie, als voor de manier waarop men binnen de ambtelijke organisatie met elkaar omging. Ook speelde de beperkte mate waarin mensen zich onderdeel voelen van één organisatie en zich daar ook naar gedragen een rol. Daarom werd als belangrijkste en zeer urgent verbeterpunt "gedrag en attitude" benoemd. Dit verbeterpunt zou voor de gehele organisatie de absolute prioriteit moeten hebben.

Welke veranderingen werden doorgevoerd?

Er werd voor de belangrijkste verbeterpunten een verbeterplan opgesteld. Met name met het MT werd de benodigde aanpak en de rol van het MT daarin besproken. Het nemen van eigen verantwoordelijkheid, praten met elkaar en niet over elkaar, afspreken en aanspreken, meewerken en meedenken, en bestuurlijke sensitiviteit waren de belangrijkste aandachtspunten voor verbetering.

Gemeentesecretaris en afdelingshoofden dienden in deze een voorbeeldfunctie in gedrag naar de rest van de organisatie te vervullen. Ook moest het MT zowel intern als naar de organisatie toe meer als eenheid werken en naar buiten treden. Het bestuur werd geacht als belangrijke medespeler in het veranderen van attitude en gedrag in de organisatie te fungeren.

Werd het doel hiermee bereikt?

Omdat de knelpunten al in eerdere onderzoeken benoemd en in kaart gebracht waren, werd binnen de organisatie afwachtend op het plan van aanpak gereageerd. Men had ook van vorige verbetertrajecten weinig resultaat gezien, men was onvoldoende op de hoogte van de actuele stand van zaken en wachtte op het moment dat er "echt iets gedaan zou gaan worden".

Dat moment kwam niet: binnen het MT kwamen gemeentesecretaris en afdelingshoofden ten aanzien van de uitvoering van het plan van aanpak niet op één lijn. Ook binnen B&W ontbrak de noodzakelijke eenheid. De gemeentesecretaris vertrok, de "actielijn cultuur" die opgestart was verwaterde. Alles bleef zoals het was.

PWC 2009	Aandacht <i>onderzoek</i> gericht op	Aandacht <i>uitvoering</i> gericht op
Strategie		
Structuur	++	+
Systemen	++	+
Stijl van leidinggeven	+++	-/+
Gedeelde waarden	+++	-
Vaardigheden	+++	-/+
Medewerkers	+++	-/+

4.2.10. Rapportage vergelijkend onderzoek "Waar staat je gemeente.nl" (2011)

Waarstaatjegemeente.nl is een platform voor gemeentelijke prestatievergelijking. Op de website www.waarstaatjegemeente.nl worden zowel feitelijke prestatiecijfers als oordelen van burgers ontsloten. De gemeenten worden naar gemeentegrootte geordend, zodat gemeenten van soortgelijke omvang vergeleken kunnen worden: gemeenten met minder dan 25.000 inwoners, gemeenten met tussen de 25.000 en 50.000 inwoners en gemeenten met 50.000 inwoners of meer.

Het onderzoek naar oordelen van burgers over de gemeente was tot 2008 bekend onder de naam 'De Staat van de Gemeente'.

Waarstaatjegemeente.nl omvat twee verschillende typen informatie: feitelijke prestatiecijfers en oordelen van burgers.

- De *feitelijke prestatiecijfers* moeten voor een deel door deelnemende gemeenten zelf worden aangeleverd; hiertoe ontvangen zij jaarlijks een vragenlijst van KING. Het andere deel wordt door KING zelf aangeleverd vanuit bestaande databronnen zoals het CBS.
- De *oordelen van burgers* (vertaald in rapportcijfers voor zes verschillende burgerrollen²) dienen deelnemende gemeenten ook zelf aan te leveren. Een gemeente kan ervoor kiezen om het onderzoek zelf uit te voeren of dit uit te besteden aan een extern onderzoeksbureau³. KING heeft criteria opgesteld waaraan het onderzoek naar burgeroordelen minimaal moet voldoen; op deze manier is vergelijkbaarheid tussen gemeenten gegarandeerd. Gemeenten wordt geadviseerd deze onderzoeken minimaal eens per twee jaar uit te voeren.

In deze vergelijking scoort de gemeente Haaksbergen gemiddeld op aspecten als burgergerichtheid, bereikbaarheid, transparantie, kwaliteit van diensten en producten, e.d. De gemeente Haaksbergen scoort bovengemiddeld op de aspecten die met leefbaarheid te maken hebben, zoals voorzieningenniveau, onderhoud van de publieke ruimte en infrastructuur.

4.3. Samenvatting en het antwoord op de onderzoeksvragen 2,3 en 4

Onderzoeksvraag 2:

Welke knelpunten werden benoemd en betreffen deze de structuur, de cultuur, de effectiviteit/werkprocessen en/of de communicatie en informatie binnen de organisatie?

Antwoord: In 2001 startte de gemeente Haaksbergen met de ontwikkeling en invoering van een nieuw dienstverleningsconcept: geïntegreerde dienstverlening moest plaats gaan vinden op basis van het front- en backoffice-model, waarbij de vraagpatronen van de burger centraal moesten staan. Er moest beter worden samengewerkt, procedures moesten transparant worden gemaakt en verkort, en de bereikbaarheid moest worden verbeterd. Hiervoor werd gekozen op basis van veranderende opvattingen over het functioneren van de overheid, technologische veranderingen en nieuwe wetgeving. Gemeenten dienden vraagstukken integraal en multidisciplinair te kunnen benaderen en los te komen van de functionele organisatie-inrichting.

De dienstverlening was niet alleen sterk gefragmenteerd over sectoren en afdelingen, ook daadwerkelijk fysiek, maar ook was de afhandeling van een groot aantal producten en diensten voor de burgers weinig transparant.

De organisatie was hiërarchisch van structuur: te lange lijnen en te veel personen die zich op een of andere manier met leidinggeven of sturing in ander opzicht bezig hielden.

Een belangrijke doelstelling van de (structuur)verandering was daarnaast het oplossen van de verkoking van de oude organisatie. Ook waren er problemen met betrekking tot gedrag en attitude, die in de heersende cultuur van de organisatie verankerd leken.

De benoemde knelpunten betroffen dus zowel de structuur, de cultuur, de effectiviteit van de werkprocessen en de communicatie en informatie binnen de organisatie. Met name de knelpunten ten aanzien van cultuur, communicatie en informatie bleken structureel van aard.

Onderzoeksvraag 3:

Werden er naar aanleiding van deze rapportages veranderingen binnen de ambtelijke organisatie doorgevoerd en zo ja, welke?

Antwoord: de structuur van de organisatie werd enige keren veranderd. In eerste instantie werd de dienstverlening vanuit de oude organisatiestructuur op een centrale plaats gebundeld. Daarbij bleven de werkprocessen hetzelfde. Wel werden de medewerkers getraind.

Bij het betrekken van de tijdelijke huisvesting in 2003 werd vervolgens het silomodel toegepast: front-office- medewerkers werden geconcentreerd in de publieksbalie, maar bleven wel onder de verantwoordelijkheid van hun eigen afdelingen vallen. Er werd in een relatief korte tijd een plattere managementstructuur gerealiseerd, waarbij de sectoren werden opgeheven en het aantal afdelingen werd teruggebracht van 14 naar 7. Voor deze verdere verplating van de organisatie was veel draagvlak aanwezig. Vrijwel tegelijkertijd werden er forse bezuinigingen doorgevoerd. Om de nieuwe organisatie te ondersteunen, werd daarnaast in relatief korte tijd een ingrijpende verbouwing van het stadhuis gerealiseerd. In de jaren daarna werd de organisatie verder "doorgekanteld": in de nieuwe huisvesting werd verder gestuurd op geïntegreerde dienstverlening op basis van het front- en backoffice-model. Werkprocessen werden veranderd. Zo werd er vanaf 2009 met een nieuwe programmabegroting gewerkt, waarin onder meer prestatie-indicatoren werden benoemd.

Moezamer verliepen de pogingen om de aanbevelingen met betrekking tot de bestuursstijl, de heersende cultuur en de stijl van leidinggeven te realiseren. Een aantal keren werd serieus geprobeerd een aanzet te geven tot het veranderen van met name gedrag en attitude binnen de organisatie, onder andere met behulp van ITIP en de zogenaamde "gangmakers". Men probeerde de voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke transformatie tot een open, lerende organisatie. Afspraken nakomen, elkaar daarop aanspreken, verantwoordelijkheid kunnen en durven nemen, van fouten mogen leren, feedback durven geven, afbouwen van angstgevoelens en vermijdingsgedrag. Geprobeerd werd zowel de omgang tussen bestuurders en ambtelijke organisatie als de manier waarop men binnen de ambtelijke organisatie met elkaar omging te veranderen.

Onderzoeksvraag 4:

In hoeverre hebben deze veranderingen tot de gewenste doelstellingen geleid en welke doelstellingen werden eventueel niet bereikt?

Antwoord: de veranderingen in de meer "harde" elementen van het 7-S model van McKinsey (structuur, systemen en strategie) lijken grotendeels gelukt. De fysieke fragmentatie is grotendeels opgeheven, de nieuwe huisvesting bevalt over het algemeen goed. Kortere lijnen, kortere doorlooptijden en snellere besluitvorming zijn tot stand gekomen, er is meer transparantie in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en er zijn positieve effecten van het lager neerleggen van die verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het clustermodel werd in 2011 afgerond. In vergelijkende onderzoeken scoren de diensten en producten van de gemeente Haaksbergen gemiddeld. Toch blijven de samenhang en de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering voor verbetering vatbaar en zijn er bijvoorbeeld aanzienlijke problemen met de plan en control-cyclus.

Ook blijven er knelpunten en onevenwichtigheden in de meer "zachte" elementen van de organisatie, in de bestuursstijl, de cultuur en de stijl van leidinggeven: de werksfeer is suboptimaal, de formatie is zelden volledig gevuld, de knelpunten ten aanzien van gedrag en attitude blijken structureel van aard. De "doorloopsnelheid" van leidinggevend en met name van gemeentesecretarissen is hoog, sommige afdelingen hebben gedurende lange periodes hooguit een interim-leidinggevende. Medewerkers voelen zich onvoldoende gezien en gesteund, de leidinggevend zelf ervaren een hoge werkdruk. Het management wordt door de organisatie als te weinig slagvaardig ervaren, er zijn veel klachten over de kwaliteit van communicatie en informatie.

ITIP heeft zich teruggetrokken omdat er "onvoldoende draagvlak" aanwezig bleek, de "gangmakers" hebben hun werkzaamheden niet kunnen afronden, andere sleutelfiguren voor cultuurverandering zijn vertrokken.

De mening van de verschillende stakeholders over de bereikte verbeteringen is in onderstaande tabellen nog eens samengevat.

Mening over de bereikte verbeteringen volgens het 7-S Model van McKinsey:

	MT	Medewerkers	College	Externen
Strategie	++	++	+++	++
Structuur	+++	++	++	+/-
Systemen	++	++	++	+/-
Stijl leidinggeven	+	- - -	+/-	+/-
Gedeelde waarden	-	- - -	+/-	- -
Vaardigheden	+/-	+/-	+/-	+/-
Medewerkers	+/-	+/-	+/-	+/-

Mening over de bereikte verbeteringen ten aanzien van structuur, communicatie, cultuur en werkprocessen:

	Structuur	Communicatie	Cultuur	Werkprocessen
Externen	++	+/-	- - -	+/-
MT	+ +	+/-	+/-	+
Medewerkers	++	- -	- -	+/-
College	++	+/-	+/-	+/-

De verschillende stakeholders verschillen in feite weinig van mening over de onderdelen waarop wel en of juist geen verbeteringen bereikt werden. Eigenlijk lijkt iedereen wel te weten wat er aan de ambtelijke organisatie schort en wat de opeenvolgende verbeterplannen opleverden. Desondanks slaagden de voorstanders van verandering er steeds niet in een passende organisatie neer te zetten. Een gekozen verbeteraanpak die goed lag bij de ene stakeholderscategorie lag blijkbaar per definitie niet goed bij de andere stakeholderscategorieën.

Hoewel vaak het college en soms de gemeentesecretaris dominant waren bij de keuze van de verbeteraanpak en keer op keer nieuwe onderzoeksbureaus in de arm namen, kwamen die uiteindelijk toch weer tot vergelijkbare conclusies.

Waarom is het dan toch niet gelukt om de noodzakelijke veranderingen in bestuursstijl, cultuur en stijl van leidinggeven te realiseren?

Hoofdstuk 5 De resultaten van de interviews samengevat

Hoewel de geraadpleegde onderzoeksrapporten uit de periode 2001–2012 elk voor zich uitvoerig genoeg zijn, geven ze toch niet altijd voldoende inzicht in de mogelijke oorzaken van de geconstateerde knelpunten in de ambtelijke organisatie. Soms wordt er in de conclusies en aanbevelingen alleen maar bedekt verwezen naar mogelijke onderliggende oorzaken, soms worden die oorzaken zo “neutraal” mogelijk geformuleerd meegenomen. Maar helemaal scherp wil het beeld niet worden.

Daarom is in het tweede gedeelte van het onderzoek een vragenlijst samengesteld met vragen over onderwerpen, processen of gebeurtenissen waarover de onderzoeksrapporten of geraadpleegde documenten niet of onvoldoende duidelijk zijn. Daarna is een aantal personen die in of rondom de organisatie werkzaam zijn, of zijn geweest, bereid gebleken in vraaggesprekken de gevraagde duidelijkheid te geven. Uit die interviews is het antwoord op onderzoeksvraag 5 gedestilleerd.

Onderzoeksvraag 5:

Indien de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen hebben geleid, wat zouden daarvan dan de oorzaken kunnen zijn?

De geïnterviewde personen zijn globaal uit de volgende categorieën afkomstig:

Extern		Intern		
Bestuurlijk	Anders		Leidinggevende	Medewerker
1	1	Werkzaam	6	4
1	2	Niet meer werkzaam	6	2

Onder “externen” worden onder andere adviseurs, bestuurders en de griffier verstaan.

De volgende vier citaten van even zoveel informatieverstellers geven een eerste beeld van wat er zoal leefde in de organisatie. Niet iedere medewerker zal zich overigens daarin kunnen vinden. Op tegenstellingen binnen de organisatie is al herhaaldelijk gewezen.

“De organisatie was “ziek”: machtsspelletjes, vriendjespolitiek, fluistercampagnes, wethouders lekten naar raadsleden, cultuurdragers en sleutelfiguren bleken niet te beïnvloeden, het was trekken aan een dood paard”.

“Het MT steunde cultuurveranderingen alleen maar pro forma.”

“De veranderingen van de laatste jaren waren zo rigoreus, dat mensen zich op zichzelf teruggeworpen hebben gevoeld en dus alleen maar “hun ding” zijn gaan doen”.

“Ik ben blij dat ik er weg ben”.

De onderscheiden categorieën laten het volgende beeld zien. Alle uitspraken zijn ontleend aan de verslagen die door de desbetreffende informatieverstellers zijn goedgekeurd. De uitspraken zijn onverdeeld naar de voorgelegde onderwerpen waarover de uitspraak is gedaan. Conclusies worden door de rekenkamercommissie getrokken na de presentatie van de uitspraken bij de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag en in Hoofdstuk 6.

De leidinggevendenden die zijn vertrokken zeggen het volgende:

Over de organisatie:

- De werkwijze van de ambtelijke organisatie bleek na diverse onderzoeken sinds 2001 geleidelijk niet meer passend bij de eisen van de tijd. De oude gemeentesecretaris had in feite deze positie te lang bekleed en bleek niet in staat de organisatie bij de nieuwe, ook technologische ontwikkelingen, aan te laten sluiten. Ook moest de ambtelijke organisatie leren anders te gaan werken: meer burgergericht en meer integraal, over de schotten van de verschillende afdelingen heen.

- De belangrijkste problemen waren: gebrek aan openheid, elkaar niet op fouten durven aanspreken en daar geen consequenties aan durven verbinden. Er werd te veel gehandeld volgens regels en protocollen en achter die regels verschool men zich ook te veel.
- Er waren afstemmingsproblemen, het ontbrak aan transparantie.
- De organisatie zou lerend vermogen moeten ontwikkelen, nu bleef men onbewust onbekwaam.
- Er was geen fatsoenlijk opleidingsplan, er was geen leiderschap.
- De sleutelfiguren gebruikten de organisatie voor hun eigen belang, stonden niet ten dienste van de organisatie.

Over het managementteam:

- De kwaliteit van het management was onvoldoende.
- Een oorzaak was onvoldoende daadkrachtig leidinggeven, sommige afdelingen functioneren helemaal niet, met name P&O functioneerde slecht en bood onvoldoende ondersteuning.
- Er was een oude kern van leidinggevendenden die er alles aan deed om hun machtspositie te behouden, ze vertoonden protectionistisch gedrag ten opzichte van bepaalde medewerkers.
- Een forse cultuurverandering bleek nodig, daarvoor werden onder andere gericht nieuwe gemeentesecretarissen en nieuwe leidinggevendenden aangetrokken.
- Het MT was verdeeld, er waren veel leidinggevendenden zonder veranderbereidheid, er was onderling geen vertrouwen, ook niet in de organisatie. Verstoorde verhoudingen blokkeerden het formuleren van een gezamenlijke visie, missie e.d.. Het MT steunde cultuurveranderingen alleen maar pro forma.
- De keuze voor bepaalde gemeentesecretarissen pakte niet altijd gunstig uit: de vele verschillende gemeentesecretarissen en wisselingen bij leidinggevendenden hebben de organisatie geen goed gedaan.

Over de medewerkers:

- De ambtelijke organisatie was van oudsher verdeeld in twee kampen: oudgedienden die er op uit waren hun machtsposities te behouden en de vernieuwers die de organisatie bij de tijd wilden brengen.
- De geneigdheid tot vertrek onder de oude kern was praktisch nihil, ook doordat zij door P&O in te hoge loonschalen waren geplaatst en elders alleen maar minder konden verdienen.
- Ook in andere opzichten ontbrak het aan de benodigde kwaliteit bij P&O. Vernieuwing door natuurlijk verloop bleek op redelijke termijn nauwelijks mogelijk.
- De oude kern was er veel aan gelegen de noodzakelijke cultuuromslag zoveel mogelijk tegen te werken. Vaak was hun verzet zo groot dat de nieuwe leidinggevende niet anders meer kon dan op hun ontslag aan te dringen. Maar door de kracht van hun informele netwerken wisten de betreffende cultuurdragers hun ontslag vaak te voorkomen en sneuvelden in plaats daarvan de nieuwe leidinggevendenden, omdat hun positie onwerkbaar geworden was.
- De OR was verdeeld en niet altijd even deskundig. Daar heerst veel achterdocht en weinig vertrouwen in het management, er was weinig medewerking bij de noodzakelijke veranderingen.
- Het ontbrak de meeste medewerkers aan echt commitment, er was een groot verschil tussen praten en doen.
- De medewerkers waren gewend aan extern ingehuurd: men hoorde het aan en deed er verder niets mee. Men durfde zich ook niet te verzetten, dat sluit misschien aan bij de Haaksbergse mentaliteit.
- De communicatie met de medewerkers bleek voortdurend een dilemma, veel dingen lekten voortijdig uit en dan deed de 'gangfax' de rest.

Over B&W:

- Ingezette cultuurveranderingen konden niet voldoende geborgd worden. Doordat nieuwe gemeentesecretarissen onvoldoende steun kregen vanuit het college of het MT

kon de oppositie tegenstand organiseren en noodzakelijke veranderprocessen frustreren.

- De ene gemeentesecretaris leek te autoritair, de andere te weinig daadkrachtig, de een stuurde te veel op grote lijnen, de andere teveel op futiliteiten, er lijkt geen goed beeld te zijn van wat de organisatie nodig heeft of er bestaat geen overeenstemming over.

Over de eigen rol:

- In feite een "mission impossible": geen of onvoldoende steun vanuit het college, binnen het MT op alle cruciale onderdelen verdeeldheid, tegenwerking, geen veranderbereidheid, onvoldoende kwaliteit. Onder de medewerkers gelatenheid.
- Het was waarschijnlijk beter geweest langer te blijven om de noodzakelijke veranderingen zelf daadwerkelijk te kunnen afdwingen en afronden.

De leidinggevendenden die (langer) zijn gebleven zeggen het volgende:

Over de organisatie:

- Het ene bureau na het andere kwam er maar niet uit: uiteindelijk was het ook niet veel meer dan het plakken van nieuwe etiketten. Aan de uitvoering kwam men eigenlijk nooit goed toe.
- Sommige personen hebben geen persoonlijk belang bij veranderingen. Dan kunnen zij niet meer hun eigen gang gaan, hebben zij het niet meer voor het zeggen, dan hebben ze niets meer om kritiek op te hebben.
- Het management was niet altijd gediend van de aanbevelingen en toonde daardoor weinig genegenheid en haast de aanbevelingen uit te voeren. Het management schoof het dan weer door waardoor er weer niets van terecht kwam en een volgend bureau werd ingeschakeld om de organisatie door te lichten.
- De ambtelijke organisatie dacht niet diep genoeg en niet goed genoeg na over wat er met de aanbevelingen van de externe bureaus moest gebeuren. Dus konden er via die weg geen verbeteringen worden gecreëerd.
- Er is sinds 2005 nooit systematisch en samen gewerkt aan het verbeteren van organisatie en bestuur. En al helemaal niet volgens één en dezelfde collegiaal gedragen visie. Daarvoor bestond en bestaat geen commitment: niet bij het college, niet bij het MT en dus ook niet bij college en MT samen.
- De kwaliteit van het geleverde werk was onvoldoende. De medewerkers ontbrak het veelal aan de benodigde kennis. Ze kregen ook nauwelijks kansen om, bijvoorbeeld via een opleidingsplan, hun kennis op te schroeven. Daarvoor was ook niet of nauwelijks geld en tijd beschikbaar gesteld. Gebrek aan kwaliteit was dé grote storende factor in de ambtelijke organisatie. Ook al is Haaksbergen een kleine gemeenten en mag je niet overal een goede kennis verwachten, het had duidelijk beter gemoeten en het had duidelijk beter gekund.
- Als je de cultuur wilt veranderen, zitten de andere organisatie-aspecten die je aanpakt in de weg. Je kan dat alles niet tegelijkertijd veranderen. Dat wordt te gecompliceerd. Dat geeft onherroepelijk problemen. De cultuuromslag lukt dan niet. Je moet cultuur niet drastisch willen aanpakken, dat moet je geleidelijk aan doen. Eigenlijk moet je niet zo hoog opgeven over cultuur en cultuuromslag. Geleidelijk aan maar wel continu verbeteren, bij de tijd houden.
- Door het aantrekken van een ondeskundige gemeentesecretaris kwam alles binnen de ambtelijke organisatie stil te liggen, er werd geen gerichte leiding aan de organisatie gegeven. Er trad geen verandering, geen verbetering op. Het veranderingsproces werd geen vorm gegeven. Daardoor ontstond grote verdeeldheid binnen het managementteam. Er ontstonden twee blokken.
- De geleverde prestaties in de organisatie waren en bleven beneden de maat.

Over het managementteam:

- Er werden steeds nieuwe gemeentesecretarissen met het verkeerde profiel aangetrokken: te weinig daadkrachtig, te weinig zichtbaar of te kort gebleven; ook waren andere leidinggevendenden van onvoldoende kwaliteit.

- Het MT was niet altijd gediend van aanbevelingen uit de onderzoeken en toonde daardoor weinig genegenheid en haast om de aanbevelingen uit te voeren. De verschillende gemeentesecretarissen hadden ook onvoldoende kennis van zaken.
- Er moet binnen de organisatie beter worden gecommuniceerd; van boven naar beneden vooral door college en management.

Over de medewerkers:

- De kwaliteit van het geleverde werk was onvoldoende, de medewerkers ontbrak het veelal aan de benodigde kennis, ze kregen ook nauwelijks kans om hun kennis op te schroeven, daar was nauwelijks tijd of geld voor beschikbaar. Gebrek aan kwaliteit was de grote storende factor in de ambtelijke organisatie.

Over B&W:

- College moet zich niet bemoeien met de organisatie. Het college moet er ruggensteun aan geven. Maar er was geen rugdekking, noch van het college, noch van de managementtop.
- College en management moeten niet los van elkaar opereren. Zij moeten hun activiteiten op elkaar afstemmen. Dat leidt tot betere prestaties.
- Het herhalende patroon in de afgelopen 10 jaar is dat het bestuur voor de buitenwacht en op papier een mooi doel of mooie visie formuleert, maar dat er persoonlijke agenda's zijn met een heel ander doel. Binnen raad en college zijn krachten gaande die er voor zorgen dat er helemaal niet gebouwd wordt aan een kwalitatief goed en duurzaam beter presterende organisatie.
- Het is de hoogste tijd dat raad en college zelf in de spiegel kijken naar de "politieke en bestuurscultuur". In plaats van de oorzaak buiten zich zelf te zoeken. Verbeter de wereld, begin bij jezelf. Goed voorbeeld doet goed volgen.
- Het college en enkele door het college aangestelde functionarissen handelden ondoordacht, niet competent, onzorgvuldig, niet respectvol en niet integer met als gevolg: weerstand, fouten, juridisch gedoe, vertrek van capabele mensen, wegvloeien energie, indekken, terugtrekken en kosten in plaats van opbrengsten.

De nieuwe leidinggevenden zeggen het volgende:

Over de organisatie:

- In feite is een organisatie altijd in beweging, de veranderingen zijn niet het probleem, maar het tempo en het effect daarvan op de werkvloer.
- De organisatie was oorspronkelijk te zwaar opgetuigd, daardoor was er te veel verscheidenheid en te veel verkokering; pas later is het inzicht gegroeid dat dit soberder moest en zijn er clusters gevormd, maar de nieuwe functies die daardoor ontstonden zijn toen toch intern opgevuld, mede omdat de kosten voor P&O onder druk stonden.
- Er is veel energie gegaan in het veranderen van de structuur, medewerkers zijn daarin niet altijd genoeg meegenomen. Dat moet beter.
- De organisatie heeft veel last gehad van de vele personeelwisselingen, daardoor ontstond er een instabiele managementsituatie, waarin er op de "zachte" kanten slecht gestuurd werd.
- De zogenaamde angstcultuur is tanende, het hangt ook van het cluster af.
- Er heerst niet zozeer een angstcultuur als meer een ad-hoc cultuur: de organisatie verkeert erg in de waan van de dag. Er ontbreekt vaak een goed uitgevoerde visie, omdat er al weer een volgende brand geblust moet worden.
- Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in de cultuur: in vertrouwen, in kunnen samenwerken, ook over de afdelingen heen.
- Dit moet een lerende organisatie worden, waarin af en toe fouten gemaakt worden, maar waarin men elkaar ook wat moeten leren "gunnen".

Over het managementteam:

- We weten wat er in het verleden allemaal mis gegaan is, maar we zijn nu op de goede weg: we vormen meer een eenheid, proberen fysiek en emotioneel voor de

medewerkers aanwezig te zijn, sturen op gedragsverandering. Maar de achterstand is groot en de werkdruk ook.

- Het MT zou meer gebruik moeten maken van de kennis op de werkvloer, meer initiatieven vanaf de werkvloer moeten stimuleren, meer moeten luisteren naar de werkvloer.

Over de medewerkers:

- Er zijn veel medewerkers die al lang bij gemeente Haaksbergen werken en hun ding doen, erg loyaal, erg betrokken, maar moeite hebben met zelfreflectie of het kijken naar het eigen functioneren. Men heeft moeite om elkaar op elkaars functioneren aan te spreken, elkaar aan afspraken te houden. Medewerkers zouden meer met elkaar moeten delen, maar elkaar ook meer feedback moeten durven geven. De medewerkers zijn onbekend met zelfkritisch vermogen, aanspreken betekent al gauw aanvallen. Functioneringsgesprekken verlopen vaak moeizaam, mensen voelen zich boos. Uitleggen, consequent zijn en het complimenteren van stappen in de goede richting helpt, de dialoog blijven aangaan.
- Er is grote betrokkenheid bij de organisatie, dat heeft positieve en negatieve kanten.
- Sommige reorganisaties, zoals in de zomer van 2011, werden snel doorgevoerd om onduidelijkheid en onzekerheid onder de medewerkers zo snel mogelijk weg te nemen, maar toen voelden medewerkers zich niet "gekend" en niet "gehoord".
- Veel veranderingen hebben feitelijk meestal geen impact, maar gevoelsmatig wel, men voelt zich dan toch "geraakt".
- De oude cultuurdragers die veranderingen blokkeerden zijn er niet meer of zitten niet meer op spilfuncties.
- Er is veel behoefte om het management goed in te kunnen schatten, te leren vertrouwen, de goede bedoelingen ervan te zien en erop te durven vertrouwen.

Over B&W:

- B&W moet het MT de tijd en het vertrouwen geven noodzakelijke veranderingen in haar eigen tempo door te voeren.
- College en MT zouden meer als een team moeten optrekken: openstaan voor elkaars meningen, goed communiceren met elkaar, er samen "intern" goed uitkomen, elkaar met respect behandelen.
- College en MT zouden echt een gezamenlijk beeld en besluit moeten formuleren.
- Het college moet door het MT met goede informatie gevoed worden, zodat het college de ambtelijke organisatie tegenover de raad kan verdedigen: heldere verhalen, goed uitgelegd, in begrijpelijk Nederlands, ook als het om ingewikkelde onderwerpen gaat.
- Het komt inderdaad voor dat door sommige wethouders een informeel netwerk gebruikt wordt om bepaalde informatie of wensen kenbaar te maken.
- De organisatie heeft veel last van "incidenten" die door de raad uitvergroet weer op het bord van de organisatie worden gelegd.
- In de hele overgang van taken van de centrale overheid naar de gemeenten worden gewoon fouten gemaakt.

Over de eigen rol:

- Je moet proberen bepaald gedrag met kleine stapjes te veranderen, op gewenst gedrag moet actief gestuurd worden. Als mensen lang in een bepaalde positie zitten, hebben ze veel kennis en ervaring, maar zijn ze minder tot verandering bereid. Er moet een gezonde mix van ervaring en vernieuwing mogelijk zijn.

De medewerkers die zijn vertrokken zeggen het volgende:

Over de organisatie:

- De belangrijkste problemen zijn: gebrek aan openheid, elkaar niet op fouten durven aanspreken, daar geen consequenties aan durven verbinden, roddelen.
- Er is weinig ruimte voor na- en bijscholing.
- Men veranderde de structuur steeds omdat dit de gemakkelijkste weg was, maar het falen van de organisatie lag met name aan de kant van de cultuur: de sfeer van vertrouwen onbrak en men werd voor het maken van fouten afgemaakt.

Over het managementteam:

- Het management creëerde een angst- en afrekencultuur. Veel medewerkers leden daaronder. Men was bang om op fouten afgerekend te worden.
- Het management streek alle eer op voor zichzelf als het goed ging en brandde ten onrechte iedere ondergeschikte af als die een fout maakte.
- Het management stond ook niet toe dat er door ondergeschikten van fouten geleerd werd.
- Er werd heel slecht gecommuniceerd over voorgenomen veranderingen, medewerkers werden er ook niet in meegenomen, verschillende MT-leden communiceerden verschillende dingen over hetzelfde onderwerp.
- Leidinggevendenden hadden niet het lef op te treden tegen disfunctionerend personeel, dat zat vooral bij P&O. De wil om te veranderen was er gewoon niet.

Over de andere medewerkers:

- Er zijn veel oudere medewerkers en mede door de economische crisis is er weinig mobiliteit, daardoor weinig doorstroom in personeel waardoor de noodzakelijke cultuurverandering niet daadwerkelijk wil lukken.

Over B&W:

- Het college gaf geen goed voorbeeld, vertoonde risicomijdend gedrag.

Over de eigen rol:

- Steeds was de gang van zaken: als je als medewerker wel visie had op het gebeuren en hoe het verder moest dan werd dat niet in dank aanvaard maar werd je weggeschoten.
- Je moet fouten kunnen maken zonder daarvoor totaal afgebrand te worden door de leiding.

De medewerkers die zijn gebleven zeggen het volgende:

Over de organisatie:

- Er heerst op sommige plaatsen in de organisatie nog steeds een afrekencultuur.
- Er heerst een sfeer van "t is altijd so west en 't sal ait so blieden".

Over het managementteam:

- Er wordt heel slecht gecommuniceerd over voorgenomen veranderingen, medewerkers worden er ook niet in meegenomen, verschillende MT-leden communiceren verschillende boodschappen over dezelfde dingen, zoals het nieuwe functiewaarderingssysteem.
- Over grote veranderingen wordt slecht en te laat gecommuniceerd. Niet open, niet eerlijk, niet eenduidig, sommige onderwerpen worden ook uit de weg gegaan uit angst voor confrontaties.
- Doordat men zo laat is met informeren heeft de "gangfax" vaak al weer zijn werk gedaan.
- Het MT heeft de aanbevelingen uit de verschillende rapporten niet omarmd, fouten worden gewoon niet toegegeven, resultaten en conclusies worden weggemoffeld, het MT dekt zich steeds in.
- Het MT steekt onvoldoende "de hand in eigen boezem", er is veel ad hoc management, leidinggevendenden worden al weer aangetrokken voordat duidelijk is welke competenties eigenlijk nodig zijn.
- De kwaliteit van de managers schiet te kort, het aantal leidinggevendenden wisselt ook te veel, er worden net weer de verkeerde mensen aangetrokken. Het personeelsbeleid zou dringend moeten veranderen.
- Men wil teveel controleren, men wil alle fouten voorkomen.
- Medewerkers worden niet door hun leidinggevendenden in bescherming genomen.
- P&O is gedurende de vele reorganisaties niet wezenlijk veranderd, inhoudelijk slecht, altijd gezeur over futiliteiten, dit is een kwaliteitsprobleem.
- P&O zou het kloppende hart van een organisatie moeten zijn, wanneer dat niet het geval is, beïnvloedt dit het plezier in het werk en demotiveert het heel erg.

Over de andere medewerkers:

- Medewerkers worden niet op hun kernkwaliteiten of hun vakinhoudelijke kennis ingezet.
- Goed personeelsbeleid zou moeten zijn: goede mensen zouden gewaardeerd moeten worden, scholing en vertrouwen moeten krijgen, zwakke broeders zouden moeten verdwijnen.
- Er zal echt iets aan de bemensing moeten gebeuren; open, kritisch, betrouwbaar.

Over B&W:

- Het is toch niet raar dat wethouders zich rechtstreeks tot bepaalde medewerkers wenden om wat gedaan te krijgen: het MT is alleen met zichzelf bezig en weet in feite toch inhoudelijk niet waar het over gaat. Omgekeerd zien medewerkers zo tenminste wat uit hun handen komen, een stukje beleid gerealiseerd worden.

Over de eigen rol:

- Bewust in dienst van een overheidsinstantie, in dienst van de burgers en de samenleving; daarom er erg op gericht om voor die burgers goed bezig te zijn.
- Niet het gevoel dat eigen vaardigheden en competenties optimaal aangesproken worden.
- Veel verantwoordelijkheidsgevoel naar de organisatie en de collega's toe.

Onderzoeksvraag 5:

Indien de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen hebben geleid, wat zouden daarvan dan de oorzaken kunnen zijn?

"Als je een persoonlijke, eigen agenda hebt waarbij het draait om je eigen persoonlijke belang, je persoonlijke macht, je eigen ego/ijdelheid, je zelf aan alle touwtjes wilt trekken, verdeel-en-heers wilt spelen, houdt van manipuleren, je gevoel van eigenwaarde ontleent aan cynisme, kritiek op anderen, ja-knikkende vriendjes van een zwak soort om je heen, je meer waarde hecht aan de raad van repliek dienen dan aan de inhoudelijke kwaliteit van beleid en bestuur, dan wil je dus helemaal niet bereiken wat op papier en voor de buitenwereld als doel is omschreven: een duurzaam beter presterende organisatie met een hoge kwaliteit en samenwerking van bestuur, management en medewerkers ten dienste van Haaksbergen".

Onderstaand overzicht vat samen wat de verschillende stakeholders als de belangrijkste oorzaken voor de problemen binnen de ambtelijke organisatie benoemd hebben:

	Structuur	Communicatie	Cultuur	Werkprocessen
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wisselende structuur • Wisselend managementmodel • Etikettenplakkerij 	<ul style="list-style-type: none"> • Te laat • Te weinig • Via Gangfax 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet lerend • Risicomijdend • Ja zeggen, nee doen 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet geïntegreerd, koninkrijkjes • Twee machtsblokken • Vriendjespolitiek
Management team	<ul style="list-style-type: none"> • Wisselend van omvang en samenstelling • Onverenigbare karakters • Tegengestelde opvattingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Te laat en te weinig • Niet open • Niet eenduidig 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderling verdeeld • Machtsspelletjes • Risicomijdend 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan kwaliteit • Niet passende leiderschapstijlen • Onvoldoende aandacht voor medewerkers
Medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe structuur dezelfde personen • Nieuwe functies dezelfde personen • Weinig doorstroom 	<ul style="list-style-type: none"> • Elkaar niet durven aanspreken • Gangfax • Roddelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bang fouten te maken • Verantwoordelijkheid niet nemen • "Eigen" ding doen 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet goed aangestuurd • Niet goed ondersteund • Gebrek aan kwaliteit
College	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig wisselende samenstelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaak via informele kanalen • Veranderbereidheid pro forma • Geen voorbeeldfunctie 	<ul style="list-style-type: none"> • Afrekencultuur • Risicomijdend • Te hoog ambitieniveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Buiten MT om • Onvoldoende steun cultuurverandering • Geen voorbeeldfunctie

Het antwoord op de vijfde onderzoeksvraag luidt:

Het in beeld brengen en benoemen van de oorzaken van niet behaalde reorganisatie-doelstellingen kent in feite een "gelaagdheid". De eerste bovenste laag bevindt zich vol in zicht en bestaat uit de conclusies en aanbevelingen uit de diverse onderzoeksrapporten, die in de loop van de jaren uitgebracht zijn en alle interne stukken die naar aanleiding daarvan zijn opgesteld. In hoofdstuk 4 werd een groot aantal daarvan getoond. Helder, inzichtelijk, gestructureerd, methodisch, van conflicten en emoties ontdaan.

Deze bovenste laag onttrekt, niet altijd onbedoeld, vrijwel voortdurend de daaronder liggende laag aan het zicht van de buitenstaander: mensen van vlees en bloed slagen er niet in ter wille van het "welzijn" van de organisatie en de samenleving die de organisatie geacht wordt te dienen consensus te bereiken over de koers van en de vigerende cultuur binnen die organisatie: onoverbrugbare inhoudelijke verschillen van inzicht, botsende karakters, persoonskenmerken die groepscohesie blokkeren, eigen belang versus algemeen belang, oud versus nieuw, verdeel en heers, kwaliteitsverschillen in deskundigheid en tekortschietende leiderschapsstijlen. Deze factoren veroorzaken het onvermogen een stabiele koers te varen naar doelstellingen die op daadwerkelijk en structureel draagvlak binnen de organisatie gefundeerd zijn.

De gemeente Haaksbergen functioneert bij de gratie van de driehoek college – managementteam – organisatie. Tussen de verschillende schakels in deze driehoek lijkt sprake te zijn van een negatieve wisselwerking, wanneer noodzakelijke structurele veranderingen in gedrag en attitude aan de orde zijn. Deze dynamiek verlamt de organisatie langzaam maar zeker.

Dat is, kort samengevat, de belangrijkste oorzaak voor het feit dat de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen ten aanzien van gedrag en attitude hebben geleid.

Hoofdstuk 6 De toelichting op de conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt "de hamvraag" beantwoord: als het dan nog steeds niet goed gaat met de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen, hoe zou het dan beter kunnen en wat is daar voor nodig? Daarmee wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord.

Onderzoeksvraag 6:

Indien de doorgevoerde veranderingen niet tot de gewenste doelstellingen hebben geleid zijn er dan aanbevelingen te formuleren waarmee de organisatie alsnog haar doelstellingen beter zou kunnen bereiken en zo ja, welke?

In het achterhoofd moet de lezer houden dat de hierna te presenteren conclusies van de rekenkamercommissie niet op elk moment van de onderzochte periode relevant waren. Er waren betere en mindere tijden, er was verbetering en stilstand. Het zou ten koste van het overzicht en de totaalindruk gaan als steeds moest worden overgegaan tot 'detailtering tot achter de komma'. Het weergeven van een hoofdprofiel voor de onderzoeksperiode heeft hier bij de rekenkamercommissie voorop gestaan.

6.1 Wat is de verklaring vanuit het 7-S model van McKinsey?

In de conclusies en aanbevelingen van onderzoeken tijdens opeenvolgende ontwikkelingstrajecten en reorganisaties in de periode 2001–2012 is er zowel voor de "harde" kant (structuur, systemen en strategie) van de organisatie als voor de zachte kant (bestuursstijl, cultuur, medewerkers en stijl van leidinggeven) aandacht geweest. Maar in de uitvoering werd met name veel geïnvesteerd in het realiseren van de aanbevelingen ten aanzien van de harde kant van de organisatie. Voor zover er op de zachte kant gestuurd werd, leidde dat onvoldoende tot de even noodzakelijke cultuuromslag.

Daarmee bleven de problemen bestaan:

- De verkokering die de oude organisatie met zich meebracht is feitelijk in een andere vorm overgegaan in de nieuwe organisatie. Hiermee hangt een cultuur samen waarbij samenwerking in de gemeentelijke organisatie geen gemeengoed is.
- De span of control is (bij bepaalde afdelingen) te groot: de leidinggevende moet teveel medewerkers aansturen of moet behalve aan de eigen afdeling ook tijdelijk aan een andere afdeling leiding geven, waarbij "tijdelijk" een rekbaar begrip is gebleken: soms had een bepaalde afdeling meer dan twee jaar geen eigen leidinggevende. Leidinggevend en ervaren een hoge werkdruk; medewerkers zijn van mening dat hun leidinggevende te weinig aanspreekbaar is en bestuurders signaleren dat leidinggevend en te veel met dagelijkse zaken bezig zijn en te weinig toekomen aan hun rol als sparringpartner op de hoofdlijnen van beleid.
- De span of attention is (bij bepaalde afdelingen) te klein: naast een *werkinhoudelijke dimensie* is er ook nog een *sociale dimensie* die grenzen trekt aan het aantal medewerkers waaraan leiding kan worden gegeven. Iedere medewerker heeft immers behoefte aan een bepaalde mate van menselijke aandacht en wil zich graag met een bepaalde groep kunnen identificeren (groepsdynamische en sociale grenzen).
- De bestuursstijl van de raad leidt tot een versterking van de angstgevoelens en vermijdingsgedrag in plaats van het leren van fouten. In de gemeente Haaksbergen wordt door de raad relatief veel op formele procedures gestuurd. Afwijkingen in procedurele zin worden zowel binnen als buiten de raad aangekaart. Daarbij schromen sommige raadsleden niet om zaken aan de kaak te stellen. De hoge proceduregerichtheid en soms scherpe opstelling roepen in de ambtelijke organisatie een sfeer op van "zoeken naar schuldigen". Het gevolg is dat de discussie verschuift van inhoud naar procedure en/of personen. Uit het onderzoek blijkt dat deze sfeer via de bestuursstijl doorwerkt in de managementstijl en de cultuur van de organisatie.
- De bestuursstijl van het college is sterk sturend en soms zelfs tamelijk directief van aard. De kritische en soms vijandige houding van raadsfracties kan dit in sommige gevallen versterken. Het gevolg kan zijn angst voor (procedurele) fouten. Daarnaast

ondervinden portefeuillehouders c.q. het college (te) weinig tegenspel van de zijde van het management. Het gevolg is stapeling van ambities; waarbij te weinig echte keuzes worden gemaakt en de ambtelijke organisatie "verstopt" raakt.

- Er lijkt een kloof te zijn tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Bestuurders en ambtenaren zijn tot elkaar veroordeeld, maar leven min of meer in gescheiden werelden. Deze kloof wordt versterkt door de fysieke inrichting van het gebouw, waarbij het bestuursgedeelte afgescheiden is van het ambtelijk gedeelte. Bestuurders worden geregeld teleurgesteld in hun verwachtingen ten aanzien van de ambtelijke organisatie. Collegeleden laten zich in hun teleurstelling soms openlijk negatief uit over de ambtelijke organisatie. Het gevolg is een verdere verwijdering tussen bestuur en ambtelijke organisatie.
- De cultuur in Haaksbergen is niet als open en flexibel te typeren. Er wordt eerder een sfeer van geslotenheid en verborgen agenda's ervaren, dan van openheid. Dit wordt versterkt door een indirecte wijze van communiceren: er wordt bij de gemeente Haaksbergen op alle niveaus relatief veel over mensen gesproken, in plaats van met mensen.
- De flexibiliteit in het gedrag van medewerkers is laag. Medewerkers ervaren werkdruk en houden vast aan hun eigen taken en planning. Medewerkers worden vooral op hun eigen taken en prestaties aangesproken. Flexibiliteit wordt met andere woorden eerder afgestraft dan beloond, zeker als die gevolgen heeft voor de eigen planning.
- Er lijkt een "afrekencultuur" in de organisatie te heersen. Dat gevoel wordt door het gebrek aan open communicatie versterkt. Een consequentie van de beleefde afrekencultuur is, dat men geneigd is geen initiatieven buiten het eigen strikte verantwoordelijkheidsgebied te ontplooiën en zichzelf vooraf "in te dekken".
- In de praktijk is een tweedeling zichtbaar in de wijze waarop medewerkers met het lager leggen van verantwoordelijkheden omgaan. Er zijn medewerkers die dit als een kans of nieuwe uitdaging zien om meer verantwoordelijkheid te dragen. Aan de andere kant zijn er ook medewerkers die de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden als een last ervaren, of hier niet goed mee om kunnen gaan.
- De medewerkers lijken in de organisatieveranderingsprocessen een vergeten groep te vormen. Er is te weinig geïnvesteerd in coaching en ontwikkeling van vaardigheden van medewerkers. Het accent lag op traditioneel opleiden op gebied van kennis, terwijl de nieuwe organisatie veel meer vroeg om ontwikkeling van "soft skills" op het gebied van interpersoonlijke competenties.

6.2. Wat is de verklaring vanuit het model over veranderingsbereidheid van Kotter?

Analyse aan de hand van het 7-S model maakt duidelijk waar de problemen binnen de ambtelijke organisatie aanwezig bleven, ook nadat de reorganisaties op andere onderdelen geslaagd leken te zijn. Er werd met name veel geïnvesteerd in het realiseren van de aanbevelingen ten aanzien van de harde kant van de organisatie. Voor zover er op de zachte kant gestuurd werd, leidde dat onvoldoende tot de even noodzakelijke cultuuromslag.

Daarna is geprobeerd in "een aanvullend ontwikkelingstraject vooral een cultuuromslag binnen de organisatie te bewerkstelligen waarin een meer succesvol beroep gedaan wordt op de aanwezige kennis, ervaring en vooral ook creativiteit binnen de organisatie." Dat kon alleen binnen "een cultuur waarin het maken van fouten wordt opgepakt als een belangrijk leermoment om de kwaliteit te verbeteren".

Deze cultuuromslag moest er tevens aan bijdragen dat een meer integrale benadering van de kansen en problemen in Haaksbergen mogelijk zou worden gemaakt. Een dergelijke cultuuromslag kon niet van bovenaf worden opgelegd, maar alleen plaatsvinden als iedereen binnen de organisatie daarbij betrokken was en daaraan kon bijdragen. Zo zou niet alleen voldoende draagvlak ontstaan, maar zou het proces van het vervolgtraject voor deze gewenste cultuuromslag zorgen. Dit proces vroeg daarom ook een andere, meer mensgerichte en inspirerende stijl van leidinggeven dan tot nu toe gebruikelijk in de gemeente Haaksbergen (2007).

De diagnose van de problemen binnen de ambtelijke organisatie lijkt redelijk duidelijk, ook over een plan van aanpak is nagedacht. Waarom lukte het dan maar niet om de gewenste cultuuromslag te realiseren?

Hier helpt de theorie van Kotter: is de gewenste cultuurverandering volgens het achtstappenplan, of een vergelijkbaar concept, opgepakt, uitgevoerd en geborgd? Wanneer de pogingen tot cultuurverandering langs de meetlat van het stappenplan van Kotter gelegd wordt, blijkt het volgende: er is nog wel een aantal keren geprobeerd een gunstig klimaat voor cultuurverandering te scheppen, maar deze eerste fase lijkt keer op keer al niet helemaal gelukt te zijn.

Stap 1:

De noodzaak voor cultuurverandering werd niet in de gehele organisatie zo gevoeld. Veel medewerkers dachten er anders over, voelden zich in hun manier van werken en indirect in hun bestaanszekerheid bedreigd. Zij lieten zich ook later niet overtuigen.

Stap 2:

Ook binnen het MT werd verschillend over de noodzaak van verandering gedacht. Personen stonden zelfs tegenover elkaar. Zo konden niet genoeg sleutelfiguren in de organisatie van de noodzaak tot verandering overtuigd worden, en werd het voor een deel van leiding en medewerkers de "ver-van-mijn-bed-show". Er werd weliswaar een divers team van "gangmakers" samengesteld, dat ook enthousiast aan het werk is gegaan. Maar na verloop van tijd verzandde het proces door onvoldoende steun van het MT en leidinggevenden en doordat relevante sleutelfiguren vertrokken.

Stap 3:

Mede door de verdeeldheid binnen het MT werd geen duidelijk en aansprekend beeld van de toekomstige situatie geschetst en voor zover het er al was verdween het al snel naar de achtergrond. Het plan van aanpak was onvoldoende concreet en werd ook niet veel en vaak uitgedragen.

Aan de fases 2 en 3 is de ambtelijke organisatie eigenlijk steeds niet toegekomen: het lukte niet de hele organisatie in de verandering mee te nemen en al helemaal niet om veranderingen uit te voeren en te borgen. Ondanks het feit dat men noodgedwongen afscheid nam van een aantal cultuurdragers, kwam de cultuurverandering nooit goed op gang. Wat met name ontbrak was de gemotiveerde en vasthoudende aansturing vanuit een eensgezind MT: men was niet eensgezind, er was onderlinge wrijving, er waren veel wisselingen in het MT en onder leidinggevenden, men gaf onvoldoende prioriteit aan de gewenste veranderingen en gaf ook lang niet altijd het goede voorbeeld. Al gauw stonden de gangmakers er alleen voor, het proces verzandde.

Na enige tijd volgde dan weer een onderzoeksrapport waarin op cultuurveranderingen werd aangedrongen en herhaalde het hele proces zich. Dat gebeurde een aantal keren in de onderzochte periode, waardoor medewerkers er uiteindelijk niet meer in geloofden.

Is het verslappen van de aandacht voor veranderingen die een lange tijd gaan vergen misschien inherent aan het functioneren als ambtelijke organisatie? Elke vier jaar bestaat er immers een reële kans dat door de verkiezingen de gehele top van de organisatie vervangen wordt door nieuwe personen met hun eigen visie op zaken en hun eigen prioriteiten. Worden daardoor de lange termijn doelen van de organisatie als minder urgent beoordeeld en door de waan van de dag ondergesneeuwd?

Feit is echter dat in het management van de ambtelijke organisatie de sleutelfiguren sneller bleken te wisselen dan zich uit het ritme van de gemeenteraadsverkiezingen laat verklaren. En dat de problemen zo structureel bleken dat ze ongevoelig bleken voor de ritmische veranderingen ten gevolge van de gemeenteraadsverkiezingen.

6.3. Wat is de verklaring vanuit het concept van de verwaarloosde organisatie van Kampen?

Enkele, wat scherp uitgevallen, citaten van informatieverschaffers om te beginnen.

"Een bange in zichzelf gekeerde organisatie, met onderontwikkelde bestuurlijke sensitiviteit."

"Het MT lijkt geen benul te hebben van wat er op de werkvloer gebeurt, de inhoud boeit hen alleen wanneer er iets verkeerd gaat en de wethouder boos wordt."

"De spits mist de bal niet, maar het doel wordt telkens weer verplaatst, waardoor er geen doelpunt valt. En we weten niet door wie het doel verplaatst wordt."

6.3.1. De analyse

Wat was nu het gevolg van het meerdere keren stagneren van het veranderingsproces voor de motivatie van leidinggevend en medewerkers om tot de noodzakelijk andere manier van werken en omgaan met elkaar te komen? En welke invloed hebben de frequente wisselingen van leidinggevend gehad op het functioneren van de organisatie?

De ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen bevindt zich al meer dan vijftien jaar in een proces van soms ingrijpende reorganisaties. Analyse aan de hand van het 7-S model van McKinsey laat zien dat bij die reorganisaties met name de meer "harde" componenten redelijk succesvol geïmplementeerd werden. Maar de bijbehorende "zachte" componenten kregen onvoldoende aandacht, waarschijnlijk ook omdat in een reorganisatie veranderingen in structuur, systemen en strategie verhoudingsgewijs eenvoudiger te realiseren zijn dan cultuurveranderingen. Daarna volgden wel acties om dit gemis naderhand of onderweg te repareren, pogingen om cultuurveranderingen alsnog op gang te brengen. Maar de medewerkers werden in dat proces niet of onvoldoende meegenomen, waardoor de veranderingen nooit verder kwamen dan stap 3 van het stappenplan van veranderingsbereidheid van Kotter. Waarna de ambtelijke organisatie uiteindelijk weer terugviel op "oude" en bekende manieren van werken en met elkaar omgaan. Voortdurende veranderingen in structuur en werkprocessen, tijdelijk opstartende maar steeds weer te vroeg opgegeven pogingen tot cultuurverandering in combinatie met tekortschietende informatie en communicatie. Gaandeweg hebben de medewerkers binnen de ambtelijke organisatie min of meer de moed opgegeven.

6.3.2. De kenmerken van een verwaarloosde organisatie

Voor het beschrijven van de kenmerken van een 'verwaarloosde' organisatie gebruikt Kampen de driedeling van Smith en Fong (2004): de context van de organisatie, het gedrag van de leiding, het gedrag van de medewerkers. Die driedeling wordt dan verder uitgesplitst in zestien verschillende kenmerken.

Wanneer de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen aan de hand van deze kenmerken wordt beoordeeld geeft dat onderstaand resultaat.

Kenmerken van de context van de organisatie

Een geschiedenis van ingrijpende veranderingen en veel wisselingen in de leiding.

De ambtelijke organisatie ondergaat inderdaad al meer dan vijftien jaar meer of minder ingrijpende reorganisaties. Daarnaast zijn er veel wisselingen in de leiding geweest: er zijn onder andere veel verschillende gemeentesecretarissen gekomen en gegaan, waarvan er sommigen erg kort in functie zijn geweest.

Verbinding van de top met de vraagstukken in de organisatie

Het MT heeft een eigen werkelijkheid die vooral op het realiseren van het beleid van B&W en op de eisen die in dat kader door B&W aan de organisatie worden gesteld lijkt te zijn gefocust. De "eigen" wethouder moet goed gepositioneerd worden. Er vindt veel strategisch overleg plaats. Het MT lijkt onvoldoende aandacht te hebben voor de interne organisatie en is er niet altijd beschikbaar voor. Leidinggevend wisselen soms snel en lijken soms meer met elkaar, met het MT en met het beleid bezig te zijn dan met hun afdelingen en het contact met hun medewerkers.

Eenheid van leiding in de top

Er is geen eenheid in de top. Het MT is onderling verdeeld en communiceert niet eenduidig over haar besluiten. Er is wrijving, er vinden machtsspelletjes plaats, personen "liggen elkaar" soms niet. Men houdt zich niet aan gemaakte afspraken en trekt in het eigen cluster

of afdeling zijn eigen plan. Er is geen eenheid in de uitvoering, de informatie of communicatie. Naar medewerkers toe wordt over dezelfde onderwerpen door verschillende MT-leden geheel verschillende informatie gegeven.

Positie en invloed van het hoger management

In de perceptie van veel medewerkers is er sprake van een angstcultuur. Direct leidinggevend en de staf zijn bang op fouten afgerekend te worden, om de schuld te krijgen van de problemen in de organisatie. Ze vertonen vermijdingsgedrag, durven medewerkers niet op hun functioneren en het niet-nakomen van afspraken aan te spreken.

Positie en invloed van de staf

Er is veel kritiek op het functioneren van P&O, zowel van leidinggevend als van medewerkers. De kwaliteit en de professionaliteit van P&O wordt ter discussie gesteld. Medewerkers voelen zich door P&O niet of onvoldoende ondersteund.

Positie van de direct leidinggevend

Niet alle direct leidinggevend lijken hun rol en positie te durven of te kunnen nemen. Soms blijven posities ook lang niet ingevuld en treedt de leidinggevende van een andere afdeling lange tijd als interim op. Deze dubbeltaken veroorzaken dat de betreffende leidinggevende een belangrijk deel van de tijd in beslag wordt genomen door administratieve taken en de inzetbaarheid van de medewerkers. Soms werkt hij/zij zelfs noodgedwongen in de uitvoering mee.

Kenmerken van het gedrag van de leiding

Stelt de leiding eisen en houdt zij hier toezicht op?

De leiding stelt niet altijd voldoende eisen en biedt de medewerkers onvoldoende structuur. Prestaties of kwaliteitseisen zijn niet "smart" geformuleerd. Men durft medewerkers vaak niet op hun functioneren aan te spreken. Er kunnen afspraken niet nagekomen worden, zonder dat er consequenties aan verbonden worden. Er is een informele cultuur waarin eigen normen en waarden overheersen. Dingen gaan vaak "op zijn Haaksbergs".

Gaat de leiding in op de signalen van medewerkers?

Er wordt onvoldoende ingegaan op de individuele kwaliteiten en competenties van de medewerkers. Er is niet genoeg aandacht voor loopbaanbegeleiding of opleidingsplannen. Op individuele behoeften van medewerkers wordt met algemene regels geantwoord. De medewerkers vullen hun taken van lieverlee naar eigen inzicht in, worden niet of onvoldoende op hun functioneren aangesproken en bijgestuurd, maar ook niet in positieve zin gestimuleerd in de vorm van opleidingsplannen en/of loopbaanbegeleiding.

Is de leiding fysiek en/of emotioneel beschikbaar?

De leidinggevend zijn onvoldoende fysiek en/of emotioneel voor de medewerkers beschikbaar. Dit komt deels door omstandigheden, bijvoorbeeld doordat de leiding van een andere afdeling moet worden waargenomen. Maar het heeft ook met de persoonlijke stijl van leiderschap te maken.

Worden direct leidinggevend in hun rol geaccepteerd door de top, hun superieuren en de medewerkers?

De kwaliteit van sommige leidinggevend schiet tekort. De afdeling P&O vervult haar taken suboptimaal. Het blijkt voor de medewerkers vaak onduidelijk op basis van welke kernkwaliteiten sommige personen in een bepaalde leidinggevende functie benoemd werden. Sollicitatieprocedures zijn niet transparant. De afdeling P&O wordt gewantwoord. Het gemis aan bepaalde leidinggevende kwaliteiten wordt ook door het MT en door andere leidinggevend gezien en gevoeld. Mede daardoor worden niet alle direct leidinggevend in hun rol geaccepteerd.

Kenmerken van het gedrag van de medewerkers

Grenzeloos gedrag

Medewerkers zeggen op zijn Twents "joa, joa", maar ze bedoelen "nee, nee": ze geven hun eigen interpretatie aan hun taakinvulling, die afwijkt van de doelen van de organisatie. Dit kan uit onvrede zijn, maar ook uit ideële overwegingen: men voelt zich als ambtenaar verplicht naar de burgers van Haaksbergen.

Niet kunnen reflecteren en leren

Sommige medewerkers kunnen hun functioneren als persoon niet los zien van hun functioneren als medewerker. Ze hebben moeite met het krijgen van feedback, willen of kunnen hun functioneren niet aanpassen. Ze voelen zich miskend en door aangekondigde cultuurveranderingen in hun bestaanszekerheid bedreigd.

Ontwijken van verantwoordelijkheid

Medewerkers durven elkaar niet aan te spreken op fouten of onjuist gedrag. Of ze zien de consequenties van hun eigen gedrag wel, maar ontkennen dit toch wanneer ze erop worden aangesproken.

Zelfhandhavingsgedrag

Zelfhandhavingsgedrag is gedrag dat bewust misleidt en gericht is op overleven. Dit gedrag doet zich regelmatig in de ambtelijke organisatie voor: het afdelingshoofd dat zijn gemeentesecretaris bewust cruciale informatie onthoudt, de leidinggevende die na kritiek uit de raad zijn medewerker niet in bescherming neemt maar met ontslag dreigt.

Heftige weerstand

Menig geïnterviewde liet er tijdens het interview geen misverstand over bestaan dat binnen de ambtelijke organisaties soms heftig werd gereageerd en weerstand werd geboden. Sommige citaten in Hoofdstuk 5 illustreren dat.

Ondermijning van gezag

Er wordt door een deel van de betrokkenen openlijk getwijfeld aan de deskundigheid of competenties van de onderzoekers of leidinggevendenden die de verwaarlozing aan de orde willen stellen, ook de "gangfax" doet haar werk.

6.3.3. Conclusie

Wanneer de conclusies uit de vele onderzoeken en rapporten samen met de uitspraken uit de gevoerde vraaggesprekken vergeleken worden met de relevante kenmerken, dan vertoont de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen kenmerken van een "verwaarloosde" organisatie in de woorden van Kampen.

Het is opmerkelijk dat desondanks de diensten en producten van de organisatie lang van een zodanig kwaliteitsniveau zijn gebleven, dat het met de klachten van burgers en bedrijven over het functioneren van de ambtelijke organisatie eigenlijk heel erg meevalt. Loyaliteit naar de organisatie en collega's toe, persoonlijke opvattingen over een professionele ambtelijke beroepsattitude, de oprechte wil burgers en bedrijven vooruit te helpen, spelen hierin een rol.

Inmiddels blijkt het schip af en toe toch "teveel water te maken". Een voorbeeld daarvan zijn de recente problemen met de Plan& Control Cyclus en het aanvankelijk onthouden van Provinciale Staten van haar goedkeuring aan de begroting 2014. In een later stadium is die er overigens wel gekomen.

6.4. Hoe kunnen deze theorieën helpen om de ambtelijke organisatie alsnog de gewenste doelstellingen te laten bereiken?

6.4.1. Is herstel van verwaarlozing mogelijk?

Aan de aanhoudende problemen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Haaksbergen valt – gelukkig – wat te doen. Voorop in de aanpak staan het herstellen van de normale verhoudingen en een stabiel alledaags leven. Het herstel is een intensief en langdurig proces. Het is mogelijk dat het herstel evenveel tijd gaat vragen als de ritmestoornissen duren.

In de aanpak van het herstel spelen de leden van het MT de hoofdrol, zij zijn immers verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de organisatie.

- Het MT is eindverantwoordelijk voor het herstel. Zij stelt de kaders voor het alledaagse organisatieleven, steunt de directe leidinggevenden, zorgt er voor dat de gemaakte afspraken ook werkelijk nagekomen worden en zorgt voor consequenties wanneer leidinggevenden hun verantwoordelijkheid verzuimen of ontwijken.
- De directe leidinggevenden zijn degenen die de daadwerkelijke herstelwerkzaamheden verrichten en veranderingen doorvoeren: zij staan in direct contact met de medewerkers. Om in het alledaagse organisatieleven gedragsverandering te bereiken, hoort de direct leidinggevende beschikbaar en aanwezig te zijn en voortdurend alert te zijn op niet gewenst gedrag. In eerste instantie wordt het gedrag zodoende van "buitenaf" gereguleerd, maar in een later stadium gaan de medewerkers elkaar op gedrag aanspreken, totdat iedere medewerker zich het gewenste gedrag eigen gemaakt heeft en er zelf toe in staat is.
- Het team, als kleinste eenheid van de organisatie, heeft een belangrijke rol als aangrijpingspunt voor het begin van verandering van het alledaagse organisatieleven. Leiding en medewerkers moeten leren elkaar aan te spreken, te stimuleren en te corrigeren.
- De staf, met name P&O, ondersteunt het proces van herstel en levert daarvoor kennis, informatie en instrumenten aan zowel MT als leidinggevenden. Daarvoor moeten dan wel de benodigde kerncompetenties bij de stafleden aanwezig zijn.

De aanpak van het herstel moet tegelijkertijd gericht zijn op het beëindigen en afleren van ongewenst gedrag, en het aanleren en borgen van nieuw gedrag waarin aandacht is voor de behoeften, kwaliteiten en competenties van medewerkers en waarin tegelijkertijd eisen en grenzen aan hen worden gesteld.

Kampen benoemt een aantal zaken die ieder geval op orde gebracht moeten worden:

1. Een heldere verdeling van taken en rollen, én effectief toezicht daarop: "zeggen wat je doet, doen wat je zegt".
2. Stabiele verhoudingen in de leiding van de organisatie: een gemeentesecretaris en leidinggevenden die gedurende geruime tijd in hun functie kunnen blijven; een MT dat naar de organisatie rust, cohesie en consensus uitstraalt.
3. Aandacht voor en nadruk op specifieke goede leiderschapstijlen, namelijk in eerste instantie op directief leiderschap, pas later op gezaghebbend leiderschap.
4. Het daadwerkelijk aanbrengen van de gewenste routines in het dagelijks organisatieleven, die ook worden voorgeleefd door de leiding.

Degenen die het herstel leiden of begeleiden kunnen rekenen op heftige weerstand. Ze krijgen te maken met schijnaanpassing en negativiteit. De direct leidinggevenden vervullen de hoofdrol in het herstel en hebben steun en bescherming nodig van het MT.

Van de leidinggevenden wordt verwacht dat zij ten opzicht van de medewerkers een gouden middenweg leren te bewandelen tussen betrokkenheid en afstand houden. Enerzijds afstand houden en geen persoonlijke relaties met de medewerkers aangaan, maar toch betrokkenheid tonen door de medewerkers niet los te laten en ander gedrag van hen te blijven eisen. Door vanuit een functionele relatie te werken kan de leidinggevende blijven aandringen op het nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag.

6.4.2. De voorwaarden voor herstel van het "alledaagse" organisatieleven

Voor herstel gelden tien voorwaarden die in vier categorieën zijn ondergebracht:

De houding van het MT

- Het MT moet de druk vanuit de omgeving van de organisatie kunnen hanteren en de ambtelijke organisatie voldoende kunnen afschermen.
- Het MT stemt haar plannen en ambities af op wat de ambtelijke organisatie in een bepaalde fase van het herstel aankan.
- Het MT verbindt zich met de "corebusiness" van de ambtelijke organisatie. Het MT wil weten hoe de primaire processen van de ambtelijke organisatie functioneren, wat haar diensten en producten zijn. Het MT is bereid zich voor langere tijd aan de organisatie te verbinden, ook wanneer er elders carrièrekansen liggen.

Het concreet maken van verwachtingen en consequenties

- De verwachtingen over de manier van werken en met elkaar omgaan zijn tussen leiding en medewerkers, tussen medewerkers onderling, en tussen medewerkers en burgers expliciet gemaakt.
- Er worden consequenties verbonden aan gedrag dat de gemaakte afspraken schendt.

De positionering van de direct leidinggevenden

- De directe leiding is verantwoordelijk voor het resultaat.
- De direct leidinggevenden zijn competent in het realiseren en in stand houden van het gewenste dagelijkse organisatieleven.
- De direct leidinggevenden worden door het MT gesteund.

De organisatie en sturing van het herstelproces

- Het proces van verandering is vooraf gestructureerd.
- De interventies in het proces worden steeds op hun werking getoetst en bijgesteld.

Bestuurlijk wederhoor



Aan de rekenkamercommissie
van de gemeente Haaksbergen

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : M.E. Kragting-De Groot
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : uit 14.11.15
Aantal bijlagen :
Datum : 6 mei 2014

Onderwerp: rapport "Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie".

Geachte commissie,

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid uw rapport "Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie" van bestuurlijk wederhoor te voorzien.

In uw voorwoord stelt u zich twee vragen: "Waarom volgt in de gemeente Haaksbergen reorganisatie op reorganisatie en lijkt de organisatie toch maar niet op orde te komen?" En ten tweede: "Wat zijn de gevolgen daarvan voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en de burgergerichtheid van het bestuur?"

De tweede vraag is voor de inwoners van de gemeente Haaksbergen de meest relevante. Op pagina acht stelt u vast dat "de diensten en producten van de ambtelijke organisatie van Haaksbergen lang van een zodanig kwaliteitsniveau zijn gebleven, dat het met de klachten van burgers en bedrijven over het functioneren van de ambtelijke organisatie eigenlijk meevalt. Loyaliteit naar de organisatie en collega's toe, persoonlijke opvattingen over een professionele ambtelijke beroepsattitude, de oprechte wil burgers en bedrijven vooruit te helpen, spelen hierin een rol." Deze constatering onderschrijven wij volmondig. Ondanks alle zaken die in de organisatie spelen, worden de inwoners van Haaksbergen goed bediend. Dat blijkt ook uit onderzoek. De kwaliteit van onze dienstverlening is prima.

Het antwoord op de eerste vraag is van groot belang voor ons college. Een geoliede organisatie is immers een belangrijk instrument om het door de gemeenteraad vastgestelde beleid uit te voeren. Ook is ons college verantwoordelijk voor het welbevinden van onze medewerkers. De toestand van de organisatie is daarop van wezenlijke invloed.

U geeft aan dat het doel van het onderzoek is gelegen in het in kaart brengen van aanleiding, aard, inhoud en gevolgen van de opeenvolgende reorganisaties in deze periode. Wij zijn met u van mening dat verbeteringen in de werkprocessen gericht moeten zijn op de dienstverlening naar onze burgers en bedrijven, dat de aanpassingen

in de organisatiestructuur (plattere organisatie) zijn doorgevoerd, maar dat de gewenste cultuurverandering nog stagneert.

Vorige colleges hebben onderkend dat er problemen waren binnen de organisatie en hebben deze opgepakt. Het was zaak helder te krijgen wat de oorzaak van de problemen was. Diverse analyses zijn gemaakt, conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Bij het uitvoeren van de aanbevelingen zijn met name de zachte aspecten onvoldoende uitgewerkt. Een systematische en consistente aanpak heeft ontbroken. De harde aspecten, zoals structuurveranderingen, werden snel ingevoerd.

Uw commissie heeft de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Wij geven in cursief onze reactie hierop.

Conclusies:

1. Sinds 2001 heeft de gemeente Haaksbergen de ambitie om van de ambtelijke organisatie een duurzaam beter presterende organisatie te maken met een hoge kwaliteit en samenwerking van bestuur, management en medewerkers ten dienste van Haaksbergen. Dit is onvoldoende gelukt.
Het college onderschrijft deze conclusie. Er is geïnvesteerd in de structuur en werkprocessen. Onvoldoende aandacht is besteed aan de cultuurkant met daarbij behorende aspecten als opleidingen, trainingen, het gewenste en ongewenste gedrag, houding etc. Daarbij komt dat het duidelijk stellen van rollen, taken en verantwoordelijkheden en het elkaar daaraan houden, niet altijd lukte.
2. Er is in de uitvoering van de verbetering vooral geïnvesteerd in het realiseren van aanbevelingen ten aanzien van de harde kant van de organisatie. De omslag naar 'een cultuur waarin het maken van fouten wordt opgepakt als een belangrijk leermoment om de kwaliteit te verbeteren' slaagde niet.
Helaas heeft de aandacht zich vooral gericht op het behalen van snelle resultaten. De juist zo belangrijke zachte kant is hierdoor onvoldoende aan bod gekomen. Ook de heersende bestuurlijke cultuur heeft niet bijgedragen aan het maken van de omslag naar een 'lerende organisatie'. Hetzelfde geldt voor het samenspel tussen college en management.
3. Een cultuuromslag kan niet van bovenaf worden opgelegd, maar kan alleen dan plaatsvinden als iedereen binnen de organisatie daarbij betrokken is en daaraan kan bijdragen. Wat met name ontbrak was de gemotiveerde en vasthoudende aansturing vanuit een eensgezind managementteam. Het draagvlak voor daadwerkelijke cultuurverandering binnen de organisatie bleek niet breed genoeg of kalfde snel weer af.
Het college is het eens met deze conclusie. Vorige colleges hebben de organisatieverandering toevertrouwd aan het destijds zittend management. Dit is formeel een juiste taakopvatting. Echter door onvoldoende aandacht voor de randvoorwaarden en condities (zoals eenheid in leiding, een op verantwoordelijkheid nemen gerichte managementstijl en de weerstand van langer zittend personeel) is de cultuurverandering niet gerealiseerd.
4. Medewerkers hebben het geloof in cultuurverandering (sinds 2001) verloren.
Door de focus op structuurveranderingen en niet op cultuuraspecten, was er onvoldoende aandacht voor veranderingen in houding en gedrag. Er ontstonden patronen tussen langer zittend en nieuw personeel, waarbij werd vastgehouden aan 'hoe de dingen hier gaan'. Pogingen van nieuwelingen om veranderingen door te

voeren, strandden. De veelvuldige wisselingen binnen het management en het ontbreken van eenheid binnen het management maakten dat de aandacht niet op de zachte kant was gericht.

5. De diensten en producten van de ambtelijke organisatie van Haaksbergen zijn lang van een zodanig kwaliteitsniveau gebleven, dat het met de klachten van burgers en bedrijven over het functioneren van de ambtelijke organisatie eigenlijk meevalt. Loyaliteit naar de organisatie en collega's toe, persoonlijke opvattingen over een professionele ambtelijke beroepsattitude, de wil burgers en bedrijven vooruit te helpen, spelen hierin een rol.
We moeten er voor zorgen dat het niveau nog verder verbeterd wordt. We hebben veel respect voor de medewerkers die, ondanks aanhoudende organisatieproblemen, kwalitatief goed werk hebben geleverd.
6. De problemen binnen de ambtelijke organisatie staan los van de wisselingen ten gevolge van gemeenteraadsverkiezingen.
Tevens geeft dit wellicht aan dat de bestuurlijke cultuur een vast gegeven is (sterk proceduregericht). De bestuurlijke cultuur zou zodanig mee moeten veranderen, dat zij ruimte geeft aan de lerende organisatie.

Aanbevelingen (kort samengevat):

1. Realiseer stabiele verhoudingen in de leiding van de organisatie.
Het huidige college heeft voor de volgende strategie gekozen: inzet op training van zowel medewerkers als leidinggevenden. Het huidige college heeft de afgelopen jaren een ronde langs de afdelingen gemaakt om te horen wat er op de werkvloer speelt. Er is sprake van regelmatig overleg tussen college en management om de klokken gelijk te stellen. Op het moment dat bleek dat het proces van cultuurverandering onvoldoende voortgang had en dit niet op de juiste wijze geschiedde, is gekozen voor een andere samenstelling van het MT. Eveneens is een plan van aanpak opgesteld dat gericht is op verandering van de cultuur. Dit betekent dat binnen het managementteam gestart is met een ontwikkeltraject: doen wat je zegt en zeggen wat je doet en elkaar aanspreken op zaken. Er voor zorgen dat je de belangrijke zaken met elkaar deelt. Eenheid tot stand brengen binnen het MT en dit richting organisatie uitstralen. Verbetering van de interne communicatie bewerkstelligen.
2. Formuleer precies hoe het eindresultaat van de cultuurverandering eruit zou moeten zien.
Het managementteam zal in gezamenlijkheid het eindresultaat verder formuleren en richting medewerkers uitdragen. Training van feedback vaardigheden zowel voor medewerkers als leidinggevenden is hierbij van belang. Het college geeft het MT hiertoe een bestuursopdracht. In de gezamenlijke overleggen tussen college en MT zal aandacht worden besteed aan de cultuurverandering, waarbij ook het college kan worden aangesproken op haar bijdrage aan het traject. Rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten duidelijk worden afgesproken en neergezet.
3. Maak het MT eindverantwoordelijk voor het herstel.
Het MT onder leiding van de secretaris als primus inter pares is eindverantwoordelijk voor het herstel van de organisatie. Tijdens de reguliere gesprekken tussen college en MT wordt aandacht besteed aan de cultuurverandering (zie hiervoor onder 2).

4. Breng de gewenste routines daadwerkelijk aan in het dagelijks organisatieleven. Leef deze voor en zorg dat het college zich hieraan committeert.
Ook voor het college geldt dat rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten worden afgesproken en neergezet. Voor zowel college als MT geldt dat wij elkaar aan onze rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten houden en elkaar als zodanig hieraan zullen herinneren.
5. Zorg voor een heldere verdeling van taken en rollen, en effectief toezicht daarop.
Het college onderschrijft deze aanbeveling.
6. Zorg voor veel aandacht voor en nadruk op specifieke goede leiderschapsstijlen (eerst directief, daarna gezaghebbend).
Voor het management geldt dat er aandacht moet worden besteed aan de juiste leiderschapsstijl op het juiste moment en in de juiste situatie. Hiertoe is begeleiding wenselijk. De MT-leden hebben allemaal al een ontwikkelassessment gedaan, waaruit blijkt welke ontwikkelpunten zij hebben. Hieraan zal op een gerichte wijze aandacht worden besteed, bijv. door middel van coaching, training.
7. Geef het proces van cultuurverandering ruim de tijd, maar wees ook vasthoudend in het bereiken van de doelstellingen.
We beseffen dat het van groot belang is het proces van cultuurverandering te laten slagen. Daarvoor hebben we draagvlak nodig: het vraagt iets van het bestuur (raad en college), management en medewerkers. We kunnen met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie hierin goede stappen zetten. We zullen allemaal kritisch moeten zijn op wat we doen, wat we afspreken en wat we voor de gemeente willen en kunnen betekenen. De nieuwe gemeentesecretaris dient in dit traject een belangrijke rol te vervullen.
8. Kies bij de werving van de nieuwe gemeentesecretaris voor één van de volgende twee opties:
 - Een gemeentesecretaris met zeer ruime ervaring, gezag en de bereidheid geruime tijd bij de gemeente te blijven;
 - In navolging van het TMC-advies van 2007 naast de nieuwe gemeentesecretaris een tweede directielid te benoemen voor een periode van minimaal drie jaar, wiens belangrijkste functie daaruit bestaat de organisatie van de verwaarlozing te doen herstellen en verder in de gewenste richting te ontwikkelen, op basis van gelijkwaardigheid.*Het college betreft deze aanbeveling bij de procedure rondom de werving van de nieuwe secretaris.*

Tot slot

Wij merken op dat in het rapport ook de meningen van geïnterviewden worden weergegeven. In de citaten wordt gerefereerd aan de feitelijke situatie zoals deze door de geïnterviewden wordt gezien. Naar ons oordeel is deze feitelijke weergave niet altijd juist.

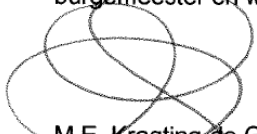
Wij hebben ons in deze bestuurlijke reactie beperkt tot de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie zelf. De mening en weergave van de feiten door de geïnterviewden laten wij voor rekening van de geïnterviewden.

Er is geen aanleiding om naast de bestuurlijke nog een ambtelijke reactie te geven.

Wij zullen onze bevindingen delen met het managementteam en de medewerkers, zodat eenieder op de hoogte kan zijn van het rapport én onze bestuurlijke reactie. Bij ons leeft

het besef dat zowel de bestuurlijke als ambtelijke cultuur aandacht verdienen en elkaar beïnvloeden. We zijn daarmee al vanaf september vorig jaar aan de slag.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



M.E. Kragting-de Groot
waarnemend secretaris



dr. J.C. Gerritsen
burgemeester

Reactie van de rekenkamercommissie op het bestuurlijk wederhoor, 21 mei 2014

De conclusies in het rapport "Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijke organisatie" zijn niet gering, de aanbevelingen niet gemakkelijk te realiseren. Maar desondanks worden de conclusies en aanbevelingen uit het rapport breed door het college herkend en gedragen. In haar uitvoerige antwoord geeft het college aan dat het van plan is de geconstateerde problemen daadwerkelijk en voortvarend aan te pakken en dat daarmee zelfs al een begin is gemaakt. Dat doet de rekenkamercommissie deugd.

Voorgaande colleges delen met het huidige het optimisme en het vertrouwen in een goede afloop van de aanpak van de problemen aan de zachte kant van de organisatie. In haar rapport "Ritmestoornissen in de Haaksbergse gemeentelijk organisatie" benadrukt de rekenkamercommissie dat optimisme en vertrouwen helaas niet voor de hand liggen wanneer het om structurele cultuurverandering in de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen gaat.

De rekenkamercommissie heeft in haar rapport met de door haar gekozen onderzoeksmethode, die onmiskenbaar als de meest verantwoorde mag gelden, een aantal van de belangrijkste oorzaken daarvan in beeld kunnen brengen. Uiteraard kleven er aan deze onderzoeksmethode zwakke punten. Ook zullen sommige delen van het rapport mogelijk moeilijker te accepteren zijn door de heel persoonlijke wijze waarop de geïnterviewden hun mening over de problematiek binnen de organisatie hebben verwoord. Maar de rekenkamercommissie hoopt toch dat de gemeentelijke organisatie met dit rapport uiteindelijk haar voordeel zal kunnen doen en zich op termijn van haar "verwaarlozing" zal kunnen herstellen.

Namens de rekenkamercommissie,

E.C. Odenthal

Bijlagen

7.1. Literatuurlijst

- Imago onderzoek UT 2004
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2005
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2006
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2007
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2008
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2009
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2010
- Jaarrekening gemeente Haaksbergen 2011
- Kampen, J. (2011), "Verwaarloosde Organisaties", Kluwer, Deventer
- Lammers, C.J., Mijs, A.A., van Noort, W.J. (1997), "Organisaties vergelijkenderwijs", Het Spectrum B.V., Utrecht
- Morgan, G. (1986), "Images of organization", Sage Publications Incl, London
- Waterman, R.H., Peters, T.J. ; Phillips J.R. (1980), "Structure is not organization", Business Horizons
- Onderzoek "Ontwikkeling dienstverleningsconcept OL2000", Arthur Andersen, 2001
- Rapportage "Evaluatierapport Dienstverlening Gemeente Haaksbergen", Bestuur en Management Consultants, 2007
- Rapportage "Integriteitsmeter gemeente Haaksbergen" Bing, 2007
- Rapportage "Gezond werken bij de gemeente Haaksbergen", Achmea, 2007
- Rapportage "Haaksbergen zichtbaar beter, keuzes voor morgen!" , Top Management Consult (TMC), 2007
- Rapportage vergelijkend onderzoek "Waar staat je gemeente.nl" (Deloitte), 2011
- "Schittert de Ster van Twente?" Imago onderzoek UT, 2007
- Verbeterplan Bedrijfsvoering PriceWaterhouseCoopers (PWC), 2009
- Verslag van bevindingen accountant gemeente Haaksbergen 2005 – 2011
- Verslagen Ondernemingsraad gemeente Haaksbergen 2000 – 2012

Lijst van personen die geïnterviewd werden en/of schriftelijk vragen beantwoordden:

Geïnterviewde personen:

- H.W. Bekkers
- G.D. Brevink-Grouve
- H. van den Broek
- J.J.A. Broekman
- M.G.B. Bussers
- G.H.A. Diepenmaat
- L.J.J.M. Franken
- K.M.J. Frühling
- J.S. Goossen-Leusink
- J.C. Gerritsen
- A.E.J. Kok
- M.E. Kragting-de Groot
- A.J. Lantink
- K.B. Loohuis
- H.M. Mengers
- G. Raaben
- I.C. Seuters
- H.G.H.M. Vastert-van Dalen
- G. van der Wens
- R. Wolf
- R.J.B.A Workel

Vragenlijst Onderzoek Ritmestoornissen

Doel van het rekenkameronderzoek:

In de periode 2003 – 2012 zijn binnen de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen een aantal kleinere en grotere reorganisaties doorgevoerd. Doel daarvan was om de ambtelijke organisatie “efficiënter, transparanter en burgergericht” te laten werken. Ondanks forse inspanningen blijkt dat doel echter steeds maar ten dele bereikt te zijn. De rekenkamer onderzoekt wat daarvan de reden kan zijn. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van interviews. Deze interviews zijn vertrouwelijk, in de zin dat er wordt toegezegd dat geen tot de persoon herleidbare kwesties zullen worden gepubliceerd.

Vragen:

1. Gedurende welke periode bent U voor gemeente Haaksbergen werkzaam (geweest) en in welke functie?
2. Bent U in deze periode betrokken geweest bij één van de onderzoeken naar het functioneren van de ambtelijke organisatie en zo ja, in welke rol?
3. Is U bekend waarom er bij opeenvolgende onderzoeken naar het functioneren van de ambtelijke organisatie steeds van een ander onderzoeksbureau gebruik gemaakt werd?
4. Bent U in deze periode betrokken geweest bij het uitvoeren van de aanbevelingen van één van de onderzoeken en zo ja, in welke rol?

Bij het meest recente onderzoek naar het functioneren van de ambtelijke organisatie (Topmanagementconsult, december 2007) werd het 7 – S model van McKinsey als uitgangspunt gehanteerd. Dit model kenmerkt een organisatie aan de hand van drie “harde” eigenschappen (systeem, strategie en structuur) en vier “zachte” eigenschappen (gedeelde waarden, managementstijl, vaardigheden en personeel). *Uit analyse blijkt dat de ambtelijke organisatie na voorgaande reorganisaties op de drie harde eigenschappen duidelijk beter presteert, maar op de vier zachte eigenschappen niet. De organisatie is wel veranderd, maar de cultuur is dezelfde gebleven.*

5. Herkent U deze uitkomst? Zo
ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?
6. Met welke knelpunten had U persoonlijk in uw werkzaamheden te maken en werden deze knelpunten door de reorganisatie(s) ook daadwerkelijk opgelost?
7. Hoe zou U zelf de oorzaken van de suboptimale resultaten van de reorganisaties samenvatten?

“Om de nieuwe organisatiestructuur echt haar maximale rendement te kunnen laten leveren is een cultuuromslag noodzakelijk, met aandacht voor onder meer kwaliteit, communicatie, bestuurlijke attentie en integraler werken (2009)”.
8. Zou U dezelfde aandachtspunten benoemen? Zo ja, waarom? Zo nee, op welke aandachtspunten zou U de nadruk leggen?
9. Wat is er volgens U nodig om de noodzakelijke cultuuromslag binnen de ambtelijke organisatie van gemeente Haaksbergen te kunnen bewerkstelligen?
10. Indien U niet meer bij gemeente Haaksbergen werkzaam bent: heeft Uw vertrek bij gemeente Haaksbergen direct of indirect met het ontbreken van bovengenoemde cultuuromslag te maken gehad?

11. Zijn er nog onderwerpen die volgens U niet aan de orde zijn gekomen, maar waarover U nog wel iets zou willen vertellen?

Stellingen:

1. Het zijn de medewerkers die de meeste toegevoegde waarde zouden kunnen hebben bij het tot stand brengen van een cultuuromslag die als eersten uit een organisatie vertrekken.
2. Het maakt niet uit voor welke organisatiestructuur gekozen wordt, na verloop van tijd ontstaan er altijd "koninkrijkjes".
3. Overheidsorganisaties zijn meer dan gemiddeld gevoelig voor "verkokering".