



Aan de leden van de gemeenteraad

contactpersoon : W. Roos
doorkiesnummer : (0165) 579 271
onderwerp : rapport quick scan

Roosendaal : 11 januari 2012
zaaknummer : 600115
bijlage : Quick scan en plan van aanpak

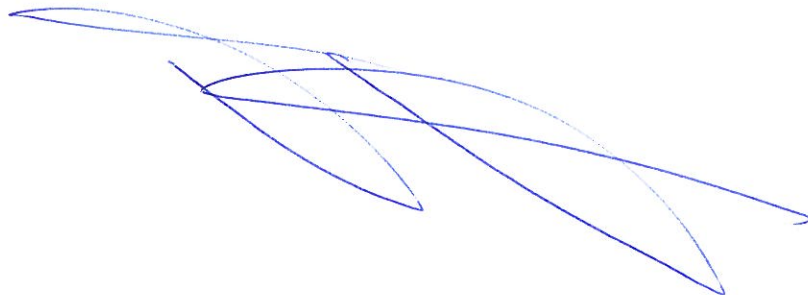
Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 10 november 2011 heeft het college opdracht gegeven aan de heer Gerrit van Hofwegen om een quick scan uit te voeren dat moest uitmonden in een plan van aanpak. Het doel van de quick scan was er op gericht om te bepalen waar de organisatie staat en wat zij nodig heeft om tot uitvoering te komen van de Agenda van Roosendaal.

Op donderdag 5 januari jl. heeft de heer Van Hofwegen, in mijn aanwezigheid, een toelichting gegeven aan uw fractievoorzitters over de uitkomsten van de door hem uitgevoerde quick scan en het daarbij behorende plan van aanpak. Daarbij is door mij aangegeven dat de heer van Hofwegen in zijn functie als waarnemend gemeentesecretaris sturing gaat geven aan de uitvoering van het plan van aanpak.

Op maandag 9 januari jl. is door de Griffie aan ieder van u een exemplaar van het rapport verstuurd. Het leek mij echter goed om u, als de verantwoordelijk portefeuillehouder, ook formeel het rapport aan te bieden. U treft het rapport daarom als bijlage bij deze brief aan.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Roosendaal,
Namens dezen,
De wethouder van Personeel en Organisatie,
Dr. A.A.B. Theunis





QUICK SCAN

GEMEENTE ROOSENDAAL

PLAN VAN AANPAK

Loslaten

Dat is overlaten zonder het zicht te verliezen

DECEMBER 2011

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk	Bld.
1. Inleiding	2
2. Aanpak Quick Scan	3
3. Indruk	4
4. Conclusie	8
5. Plan van Aanpak	9

1. Inleiding

Op 10 november 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roosendaal aan Interexcellent opdracht gegeven tot het maken van een Quick Scan van de organisatie en uitmondend in een Plan van Aanpak. Voor de invulling van deze opdracht maakt Interexcellent gebruik van G. van Hofwegen, adviseur bij Van den Berg en Van Hofwegen.

De Quick Scan heeft als doel te bepalen waar de organisatie staat en wat zij nodig heeft om tot uitvoering te komen van de politieke agenda: “De Agenda van Roosendaal”.

In de Quick Scan wordt aandacht besteed aan de volgende thema's:

- a. Verbeterslagen in de kwaliteit van de bestuurlijke omgeving (professionaliteit)
- b. Herstel van de verbinding Bestuur – GMT- Ambtelijke organisatie (samenwerking)
- c. Duidelijkheid en nieuwe zakelijkheid in de organisatie (leiderschap).

De conclusies van de Quick Scan worden uitgewerkt in een Plan van Aanpak. Dit plan kan vervolgens, na opdracht van het college van burgemeester en wethouders, door de adviseur worden uitgevoerd als interim gemeentesecretaris/algemeen directeur.

2. Aanpak Quick Scan

Van den Berg en Van Hofwegen maakt gebruik van een Systemische wijze van werken. Dit houdt in dat een organisatie wordt gezien als een gemeenschap van mensen, waarbij de mate van en de inhoud van verbindingen tussen mensen bepalend zijn voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatie.

Om de verbindingen te kunnen beoordelen wordt gekeken naar hiërarchie, balans tussen geven en nemen, “binnen versus buiten” en leiding geven versus leiding nemen.

Met hiërarchie wordt zowel de formele en de informele hiërarchie bedoeld, evenals de hiërarchie naar anciënniteit.

Bij de balans tussen geven en nemen is het belangrijk dat er proportionaliteit is tussen wat werkgever en werknemer van elkaar vragen en krijgen. Daarbij gaat het uiteraard over productie, maar ook over respect en aandacht.

Bij “binnen versus buiten” wordt gekeken naar de binding met de organisatie. Het gaat er dan om in welke mate leden van de organisatie die binding hebben en of er mensen buiten de organisatie zijn die nog een zekere mate van binding (invloed) hebben.

Bij leiding geven en leiding nemen gaat het er om of een leidinggevende dicht op de operatie staat of ver weg. Met operatie wordt dan bedoeld de activiteiten waar medewerkers mee bezig zijn. Het gaat om de acceptatie van leiding.

Om een goed beeld te krijgen van een organisatie is het van belang om contact te maken met de mensen in een organisatie. Het gaat dan om zicht te krijgen op hun werkelijkheidsbeleving over de situatie binnen de organisatie. Het is die werkelijkheid die bepalend is voor hun inzet en dus uiteindelijk voor de effectiviteit van de organisatie.

Voor de uitvoering van deze Quick Scan zijn dan ook gesprekken gevoerd met alle geledingen binnen de organisatie. Daarbij gaat het om alle collegeleden en de leden van het GMT individueel en de griffier. De meeste teamleiders in groepen en het merendeel van de teams ook in groepen. De voorzitter en de secretaris van de OR tezamen en de gehele OR. Eveneens zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van twee regio gemeenten, Bergen op Zoom en Etten-Leur, en de regiosecretaris.

Tot slot is het proces dat leidt tot besluiten van het college van burgemeester en wethouders onder de loep genomen. Dit proces is binnen gemeenten in de regel de weerslag van hoe verhoudingen uitwerken.

3. Indruk

In deze Quick Scan zijn de indrukken verwerkt die zijn opgedaan in de gevoerde gesprekken en in deze gesprekken zijn bevestigd. Ook indrukken van mijn aanwezigheid in de organisatie, hoe daar met elkaar wordt omgegaan en hoe tegen de adviseur wordt aangekeken zijn meegenomen.

Het is nadrukkelijk geen opsomming van feiten op basis van documenten onderzoek.

3.1 Algemene indruk

Voor de adviseur is de organisatie toegankelijk. De gevoerde gesprekken zijn open. Natuurlijk zijn er gesprekken met enige reserve, maar over het geheel genomen is de openheid groot tot zeer groot. Er zijn zelfs gesprekken waarin vergaande oordelen over de situatie binnen de organisatie gegeven worden.

In de meeste organisaties gaat 80% van de werkzaamheden zonder problemen goed. De inzet en verbondenheid met het eigen werk zorgt daar als van zelf voor. Ook in Roosendaal is dit het geval. De beleving van de werkdruk is hoog en de verwachting is dat deze verder zal toenemen. Signalen dat dit tot een grote inbreuk op de kwaliteit van de dienstverlening leidt zijn niet gegeven. Wel wordt de indruk gewekt dat er voor een efficiënte samenwerking nog veel gebeuren moet. Het gaat dan vooral om afspraken nakomen, duidelijk zeggen wat men bedoeld en verwacht en elkaar aanspreken. Het ontbreken van aandacht en respect van de leiding voor de medewerkers zijn punten die in het verlengde hiervan worden genoemd.

Belangrijk voor het realiseren van een succesvolle verandering is de aanwezigheid van medewerkers met drive, energie en ideeën. Dit potentieel is binnen de organisatie, ook op managementniveau, gevonden. Alleen al een groep als “Jong Roosendaal” is zeer veel belovend.

Als de inhoud van het werk aan de orde komt wordt gewezen op het korte termijn denken en handelen. Het lijkt of alles op hele korte termijn moet, waarmee een crisisachtige sfeer ontstaat. Dit leidt er toe dat een goede voorbereiding vaak ontbreekt, wat ten koste gaat van de kwaliteit. Voorgestelde besluiten worden vaak aangepast en/of verbeterd. Dit leidt tot veel onbegrip over de genomen besluiten, verlies van verbondenheid en zelfs tot twijfel over de uitvoerbaarheid.

3.2 Regio

Roosendaal is de tweede gemeente in de regio Westbrabant. Dit veronderstelt een belangrijke positie in deze regio. Deze veronderstelling wordt niet bevestigd door de gevoerde gesprekken in de regio. Roosendaal dreigt wat alleen te komen staan binnen de regio. Als daar oorzaken voor moeten worden gegeven, noemt men afwezigheid bij belangrijke overleggen en een wat arrogante opstelling (wij weten het/hebben de oplossing). Roosendaal maakt in de regio een naar binnen gekeerde indruk.

De dominante ontwikkel richting voor gemeenten is meer regionale samenwerking. De huidige lijn van de gemeente Roosendaal ondersteunt deze richting niet. Hier liggen dus kansen voor verbetering.

3.3 Werkwijze

Voor het besluitvormingsproces (primair proces) is een procesafspraken vastgesteld met sleutelmomenten. Het proces is ontworpen om de voorwaarden te bieden voor een kwalitatief goed besluit. Deze afspraken en dan vooral de sleutelmomenten staan steeds onder druk. Integraliteit, compleetheit en juistheid, zijn niet meer te garanderen. Het sluitstuk van het huidige proces is een toetsingsgroep. Ook deze groep werkt onder tijdsdruk en wordt vaak te laat ingeschakeld. Hiermee werkt ook de laatste veiligheidsklep van het proces gebrekkig. Eigenlijk is niemand tevreden met de werking van het huidige proces.

Door de segmentering van de organisatie is afstemming een opgave. Bij de totstandkoming van besluiten is, zoals aangegeven, deze afstemming door tijdsdruk vrijwel onmogelijk. Wat leidt tot onbegrip over genomen besluiten en problemen bij de uitvoering daarvan.

Het is niet duidelijk wat de rol en verantwoordelijkheid van teamleiders en afdelingshoofden is bij het besluitvormingsproces en hoe zij daar gebruik van maken. De indruk wordt gevestigd dat hoewel zij verantwoordelijk zijn voor de producten van hun team/afdeling, deze verantwoordelijkheid niet invullen. Dat zou ook niet hoeven omdat zij niet van de inhoud zijn.

Ook bij de uitvoering projecten zijn de tweede lijn betrokkenen onvoldoende op de hoogte van doelstellingen en voortgang. In rapportages over projecten zijn doelstellingen, resultaten en voortgang slecht te koppelen waardoor conclusies over de stand van zaken eerst na uitvoerige bestudering zijn te trekken en in een aantal gevallen zelfs dan niet.

3.4 Organisatie model

Het organisatiemodel roept het beeld op dat er sprake is van een klassiek sectoren model waaraan onderdelen als Strategie en Bedrijfsondersteuning zijn toegevoegd. De verbijzonderde positie van Spoorhaven roept dan wel vragen op. In de gesprekken met medewerkers en teamleiders wordt aangegeven dat men geen duidelijk beeld heeft over nut, noodzaak en urgentie (wat en waarom) van de organisatie opzet. Bij medewerkers en de OR leeft zelfs de opvatting dat het ontwerp van deze opzet over hen is uitgestort. Zij voelen zich niet betrokken en zijn van mening dat dit het volgende harkje is dat niet gaat werken. De veranderwijze wordt als autoritair ervaren, terwijl men de indruk heeft dat om problemen heen wordt gereorganiseerd. Zelfs wordt in dit kader de opmerking gemaakt dat “zachte heelmeeester stinkende wonden maken”.

Afgezien van emotionaliteiten, zijn er ook inhoudelijke argumenten om vraagtekens te zetten bij de nu gekozen opzet.

De span of controle van de teamleiders is groot. Omdat het om gemiddeld tot hoog gekwalificeerd werk gaat is leidinggeven aan meer dan ongeveer 20 medewerkers problematisch. Klachten over aandacht van leidinggevend en gebrek aan coördinatie en informatie zijn dan ook niet verassend.

Zoekend naar de wijze waarop checks en balances tot uitdrukking komt wordt al snel gekeken naar de positie van control. Control valt onder de afdeling Bedrijfsvoering. De functie van concern controller is vacant en er is geen aan-

drang om deze te vervullen. Daarnaast heeft control het imago van controle. Voor een goed werkende organisatie is een transparante werkwijze van belang. Het gaat daarbij niet om controle, maar wel om verantwoording en naar het door anderen mee laten kijken van hoe je je werk organiseert. Aan deze audit rol komt control niet toe. Eerder lijkt het er op dat control in de overname rol wordt gedrukt als het gaat om verantwoording en controle. In dit verband is het proces van totstandkoming van de BERAP illustratief.

De afdeling Strategie is verantwoordelijk voor het strategisch beleid. De verbinding van de activiteiten van deze afdeling met de taken van de andere afdeling op beleidsniveau is onduidelijk. Dit leidt er toe dat er meer vanuit concurrentie naar deze afdeling gekeken wordt dan vanuit samenwerking.

Het model gaat uit van "verantwoordelijkheden laag in de organisatie". Wat dit uitgangspunt betekent voor medewerkers en de wijze van leidinggeven is niet duidelijk. Een implementatieproces voor deze verandering ontbreekt.

Theoretisch zijn de veranderingen goed onderbouwd. Alleen heeft het ontbreken aan verbinding op de uitwerking en dus hebben de gevolgen van de verandering in werkwijze en de implementatie daarvan, geen plaats gekregen in het veranderproces.

3.5 College

Het college is niet in alle opzichten een team te noemen. Het is duidelijk dat de verbinding tussen de burgemeester en andere collegeleden een vervolg stap nodig heeft om als team optimaal gebruik te maken van elkaars kwaliteiten.

Portefeuillehouders hebben zich laten verleiden om diep in de operatie te duiken. De oorzaak hiervan ligt in het gegeven dat portefeuillehouders zich onvoldoende ondersteund weten door leidinggevend en wel een politiek/bestuurlijke drive hebben om resultaten te bereiken. Zij voelen zich genoodzaakt de voortgang van afspraken in de gaten te houden en medewerkers aan te sturen. Zelfs laat een enkele portefeuillehouder zich verleiden om stukken te corrigeren. Deze werkwijze lijkt te worden bevestigd door de opzet van het portefeuillehoudersoverleg waar een coördinerend afdelingshoofd voorzitter is en niet echt leiding kan nemen. Deze werkwijze leidt af van het werkelijk bestuurlijk acteren door de portefeuillehouders.

3.6 GMT

Het GMT bestaat uit zes leden en de gemeentesecretaris. De zes leden van het GMT vormen geen team. Afgezien van de ongelijkwaardigheid tussen de zes, twee zijn directeur en vier zijn afdelingshoofd, is er animositeit tussen de leden. Het verleden heeft tussen hen rekeningen opgebouwd, die onbetaald zijn gebleven.

Ook feitelijk is er een ongelijkwaardigheid. De twee directeurs sturen stafachtige taken aan, terwijl de vier afdelingshoofden taakgebieden aansturen. Van deze taakgebieden kan zelfs gesteld worden dat zij incompleet zijn door de rol van de afdeling Strategie.

Daar boven op speelt voor dit team een dominante informele hiërarchie. De directeur Spoorhaven heeft in het kader van de totale bedrijfsvoering een grote rol.

Bij hun taakuitvoering zitten de afdelingshoofden in een moeilijke positie. Zij beheren niet hun volledige taakgebied en voor de aansturing van taken zijn zij genoodzaakt gebruik te maken van een portefeuillehoudersoverleg waar zij wel voorzitter van zijn maar nauwelijks sturingsmogelijkheden hebben. Zij zitten

namelijk aan tafel met medewerkers van andere afdelingen waarover zij geen zeggenschap hebben. Daarnaast gaat het agendabeheer van de vergadering buiten hen om.

Het imago van het GMT binnen de organisatie is slecht. Zij worden gezien als de groep die niet zichtbaar is, besluiten neemt die noch begrepen worden, noch uitvoerbaar zijn. De afstand van medewerkers tot de GMT-leden wordt als groot ervaren. De vraag moet gesteld worden of het GMT wel voldoende vertrouwen binnen de organisatie heeft om geloofwaardig te kunnen functioneren. Ook het vertrouwen van collegeleden voor de GMT-leden is wankel.

3.7 Agenda van Roosendaal

De Agenda van Roosendaal is de taakstelling van het college voor de huidige collegeperiode. Het is aan de ene kant een bezuiniging en aan de andere kant een omslag in werkwijze van de gemeente. De verandering is een verschuiving van hiërarchisch denken en doen naar een meer participatief opereren. Dit participatief opereren vereist het innemen van een gelijkwaardige positie met de partners in het maatschappelijk veld. De vraag wat dit betekent voor de positie en de inzet van Gemeenteraad, College en Organisatie is niet beantwoord. Voor een succesvolle omslag is dit wel een vereiste.

Op deze nieuwe werkwijze staat wel een enorme druk.

In de eerste plaats door het gegeven dat de gemeenteraad een amendement heeft aangenomen dat inbreuk pleegt op het leidend principe van de andere werkwijze. De raad heeft namelijk bepaald dat uitkomsten en effecten eerst duidelijk moeten zijn voor tot uitvoering van de agenda kan worden overgegaan.

In de tweede plaats door de taakstelling van de agenda zelf. Al in het eerste half jaar moeten resultaten worden geboekt met gebruikmaking van de nieuwe werkwijze.

De participatieve methode van samenwerken maakt dat uitkomsten en effecten juist een gevolg zijn van de samenwerking.

Het loslaten van hiërarchische denken en handelen is een voorwaarde.

Een ander element in deze is: als je buiten participatief wilt zijn, moet je dat binnen ook zijn. *Je kunt buiten niet zijn, wat je binnen niet bent.*

Met andere woorden ook de aansturing van de organisatie moet in lijn worden gebracht met de nieuwe werkwijze.

4. Conclusie

In de inleiding is aangegeven dat de Quick Scan als doel heeft te bepalen waar de organisatie staat en wat zij nodig heeft om tot uitvoering te komen van de politieke agenda: “De Agenda van Roosendaal”.

De staat van de organisatie is zorgelijk. Er is onvoldoende vertrouwen in de leiding om effectief en professioneel te kunnen functioneren. Dit heeft direct gevolgen voor de uitvoeringsmogelijkheden van de politieke agenda.

Collegeleden reageren op deze situatie door de rol van de leiding over te nemen. Een goede kaderstelling ontbreekt waardoor de leiding niet de rol kan nemen die van hen mag worden verwacht.

De werkwijze van de organisatie behoeft aanpassing om bestuur, leiding en medewerkers in een evenwichtige rolverdeling te brengen. Daarbij zal, met respect voor elkaar, met elkaar naar oplossingen moeten worden gezocht.

Het kan dan niet anders zijn dat de uitkomst van een verandering van werkwijze gevolgen heeft voor het organisatiemodel. Het heeft dan ook geen zin om de doorontwikkeling van de huidige reorganisatie nu af te ronden.

Gelet op de sentimenten binnen de organisatie zullen ingrijpende maatregelen voor individuele personen niet uit kunnen blijven.

5. Plan van Aanpak

Om tot een verbetering van de staat van de organisatie te komen zal een werkwijze worden gekozen die meer aansluit bij het participatieve model van de Agenda van Roosendaal. Dit geldt dan vooral voor de verandering in werkwijze en de uitvoering van de agenda van Roosendaal zelf. Blijft dat een gemeente een hiërarchisch geleide organisatie is. De verhouding tussen Raad en College is immers een wettelijk gegeven. De wijze waarop met deze hiërarchie wordt omgegaan zal echter binnen de organisatie veranderen.

Loslaten wordt het sleutelwoord.

Dat is overlaten zonder het zicht te verliezen.

De aanpak is hierop gebaseerd en valt in de volgende onderdelen uiteen:

5.1 College

Gedurende het eerste drie maanden van 2012 wordt met het collectief van het college en met individuele collegeleden gewerkt aan teamvorming en rolneming, door het versterken van de verbindingen en het gebruik maken van elkaars kwaliteiten. Met als resultaat het hebben van een afgestemde werkwijze, een teamuitstraling en het innemen van de bestuurlijke rol.

5.2 GMT

Direct in de eerste week van januari zal een herschikking van posities in het GMT worden ingezet. Doel is de impasse van dit moment te doorbreken en het nemen van de leiding van de organisatie, op het gebied van bedrijfsvoering en het aansturen van het bestuurlijk proces.

5.3 Werkwijze

In januari 2012 wordt een nieuwe werkwijze voor de organisatie ontworpen. Daarvoor wordt een methode gekozen waarbij participatie van alle geledingen van de organisatie uitgangspunt is. Voor januari is deze methode uitgewerkt door een vertegenwoordiger van het oude en nieuwe denken. Het is het samen gaan van het oude en het nieuwe denken dat de oplossing voor de nieuwe werkwijze gaat brengen. Met andere woorden de confrontatie tussen het handelen vanuit hiërarchie en het handelen vanuit netwerken. Doel is een uit verbinding gedragen effectieve werkwijze, die borg staat voor samenwerking, professionaliteit en vertrouwen.

5.4 Organisatie model

De doorontwikkeling van de organisatieverandering wordt per direct stopgezet. Begin maart 2012 wordt bepaald of een geheel nieuwe structuur als gevolg van de veranderde werkwijze wenselijk is. Bij deze keuze spelen het college en de OR een bepalende rol.

Rekening moet worden gehouden dat tussen januari en maart tijdelijke ingrepen in de structuur van de organisatie gaan plaats vinden. Deze zullen steeds verband houden met een effectieve aansturing van de organisatie en bij de meest betrokkenen worden getoetst.

5.5 Agenda van Roosendaal

Voor de uitwerking van de Agenda van Roosendaal is een sturingsmodel ontworpen. De hoofdlijn van het sturingsmodel wordt gehandhaafd. Voor de uitwerking van de dertien transities komt er een netwerkstructuur waarin *buiten* en *binnen* participeren. Monitoring van proces, resultaten en het in positie zijn van het college, ligt bij de algemeen directeur.

Uiteraard is deze aanpak een voorstel aan het college en aan de OR. Het college zal als opdrachtgever voor deze aanpak kunnen kiezen. De OR staat voor de keuze instemming te geven aan deze aanpak.

Mocht voor deze aanpak worden gekozen, dan zal uitwerking op de onderdelen plaats vinden in overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen het college en de OR.

Nieuwleusen, 10 december 2011
Gerrit van Hofwegen