

gemeente Houten



Tijd voor verandering

TUSSENEVALUATIE VAN DE REORGANISATIE PER 1 JANUARI 2019

Gemeente Houten
EINDVERSIE 2021

Voorwoord

Op 1 januari 2019 is er een nieuwe organisatiestructuur van start gegaan. Vijf afdelingen met clusters zijn overgegaan in twaalf teams. Bij die nieuwe organisatiestructuur hoort ook een andere manier van sturen en een andere manier van werken. Waar de structuur gaat over de vraag: hoe is de organisatie ingedeeld? Gaan de sturing en de manier van werken over houding en gedrag. Hoe werken we met elkaar (samen) in Houten? Belangrijk daarin zijn de kernwoorden eigenaarschap, (coachend) leiderschap, resultaatgericht werken, integraal samenwerken en leren.

De gedane aanpassingen per 1 januari 2019 waren vooral gericht om de knelpunten die vanaf de vorige reorganisatie (2014) werden ervaren op te lossen. Twee jaar na de reorganisatie van 1 januari 2019 was er behoefte aan een evaluatie. Om zo een beeld te vormen van hoe de organisatie er op dit moment voor staat. Met deze evaluatie maken we een tussenstand op, vandaar de naam tussenevaluatie. Waar staan we in de ontwikkeling van onze organisatie? Lopen we op koers in het bereiken van onze doelen? Wat gaat er goed en wat kan er beter?

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is:

‘In hoeverre hebben de aanpassingen in de structuur en investeringen in de sturing en manier van werken tot nu toe het gewenste effect?’

De uitkomsten van dit onderzoek helpen om gerichte vervolgstappen te zetten in de ontwikkeling van de organisatie en medewerkers. De uitkomsten worden daarom gedeeld met medewerkers, directie, de OR en het college. Ook wordt dit onderzoeksrapport toegezonden aan de gemeenteraad in het kader van een zgn. artikel 213a Gemeentewet onderzoek¹. Dit onderzoek is uitgevoerd in een bijzondere tijd, midden in de Covid-19 crisis. Om die reden is er in dit onderzoek extra aandacht geweest voor het welzijn van medewerkers, al dan niet gerelateerd aan de gevolgen van corona.

We willen iedereen die een bijdrage aan dit rapport heeft geleverd ontzettend bedanken. De betrokkenheid is erg hoog met een responspercentage van 80% op de vragenlijst, een deelname aan de focusgroepen van 30 medewerkers en deelname aan de interviews van alle collegeleden, directieleden, team- en programmamanagers. Dankzij jullie heeft er een grondige analyse plaats kunnen vinden. We hopen dat dit rapport bijdraagt aan de ambitie om onze organisatie naar de toekomst toe nog beter en leuker te maken.

De rapportage die voor ligt bestaat uit verschillende onderdelen. In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van de achtergrond van de reorganisatie die per 1 januari 2019 in gang is gezet. De uitgangspunten voor de structuur, sturing en manier van werken worden daar toegelicht. In hoofdstuk 2 staat de aanpak van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 lees je de resultaten van dit onderzoek, beschreven aan de hand van elf thema's. We sluiten het rapport af in hoofdstuk 4 met de beantwoording van de hoofdvraag en onze reflecties en aanbevelingen.

We wensen je veel leesplezier toe!

Het Onderzoeksteam

Boukje Nijdeken, Frank-Jos Braspenning, Myrna Kuiper en Riejanne van Well

¹ In een 213a gemeentewet onderzoek onderzoekt het college jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Het periodiek aandacht hiervoor hebben impliceert ook het doel om te leren, om na te denken en te streven naar verbetering.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Afkortingenlijst	4
1. Achtergronden en uitgangspunten van de reorganisatie	5
1.1. Schets ambitie en historie van de organisatie	5
1.2. Uitgangspunten nieuwe organisatie per 1 januari 2019	6
1.3. Instrumenten	9
2. Onderzoeksaanpak	11
2.1 Vragenlijst onder medewerkers, team- en programmamanagers	11
2.2 Interviews college- en directieleden, team- en programmamanagers	12
2.3 Focusgroepen met medewerkers	12
2.4 Waarborging objectiviteit, anonimiteit en privacy	12
3. Resultaten van het onderzoek	13
1. Steun voor uitgangspunten, maar betere communicatie en implementatie is nodig	14
2. De betrokkenheid bij het werk en bij elkaar is hoog, maar valkuilen liggen op de loer	16
3. Hoge ervaren werkdruk maar geen keuzes	17
4. Lange termijn sturing (strategie) krijgt te weinig aandacht	20
5. Onvolwassen programmamanagement	22
6. Sturing via teammanagers komt niet uit de verf	24
7. Integrale samenwerking onder druk	28
8. Gebrek aan reflectie, feedback en leren belemmert ontwikkeling	30
9. Verminderd gevoel van vertrouwen en veiligheid	31
10. Tweelaags-managementmodel en teamindeling over het algemeen gewaardeerd	35
11. Formatieve versterking is gerealiseerd, maar toch zorgen over de capaciteit	38
4. Conclusies en aanbevelingen	40
4.1 Beantwoording hoofdvraag	40
4.2. Reflectie en aanbevelingen	41

Afkortingenlijst

Team A&O	Advies & Ondersteuning
Team BV	Bedrijfsvoering
Team DV	Dienstverlening
Team FAB	Financiële administratie & Bedrijfsbureau
Team INFO	Informatie
Team RO	Ruimtelijke Ontwikkeling
Team S&P	Strategie en Programma's
Team SAM	Samenleving
Team UB	Uitvoering Beheer
Team VID	Vastgoed & Interne Dienstverlening
Team VOB	Voorbereiding & Ontwikkeling Beheer
Team VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

1. Achtergronden en uitgangspunten van de reorganisatie

1.1. Schets ambitie en historie van de organisatie

De gemeente Houten heeft een ambitieuze organisatie, waar bestuur en ambtenaren zich al sinds jaar en dag inzetten om bij te dragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen en duurzame resultaten voor de Houtense samenleving. Een organisatie die uitstraalt het goed(e) te willen doen en daarin ook voortdurend te willen verbeteren. Dat is ook nodig, omdat de maatschappelijke dynamiek, met complexe en steeds wisselende opgaven, dat van ons vraagt. Onder invloed van trends en ontwikkelingen is het samenspel tussen organisatie, bestuur, inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners vandaag de dag namelijk heel anders dan een aantal jaren geleden. Voor veel opgaven bestaat geen pasklaar antwoord en moet er op zoek gegaan worden naar nieuwe oplossingen. Het is daarbij van groot belang dat aansluiting gezocht wordt bij de maatschappelijke trends van digitaal, eigen initiatief en de mens of het vraagstuk centraal, in plaats van het systeem of de procedure.

Al deze ontwikkelingen eisen van bestuur en organisatie dat ze alert zijn en blijven op hun eigen ontwikkeling. De Houtense organisatie wil namelijk ook in de komende jaren een organisatie zijn, die bestaat uit mensen waar graag een beroep op wordt gedaan. Mensen die zich, naast professioneel en deskundig, ook kunnen inleven in wat iemand nodig heeft én lef tonen en ruimte nemen voor noodzakelijke vernieuwing, passend bij de vraagstukken van deze tijd.

Versterken

Om deze ambities en doorontwikkeling waar te kunnen maken, heeft het college in het voorjaar van 2018 allereerst besloten om de ambtelijke organisatie te versterken. De noodzaak hiertoe werd al even gevoeld. In 2016 had namelijk een evaluatie plaatsgevonden, waaruit bleek dat de rek flink uit de organisatie was. De bezuinigingen op de organisatie, €4,1 miljoen in de periode 2010-2018, waren de organisatie niet in de koude kleren gaan zitten. En ook gaf de evaluatie aanleiding om opnieuw te kijken naar de structuur, sturing en manier van werken (Bron: rapportage 'Ruimte voor lef', mei 2016).

Precies in die periode kwam het verzoek van de gemeente Wijk bij Duurstede om te verkennen of een samenwerking tussen de beide gemeenten een kans zou bieden om de organisaties samen te versterken. Het onderzoek richtte zich op de mogelijkheid om de capaciteit van de organisatie te vergroten. En daarnaast was de gedachte dat de knelpunten die naar voren kwamen uit de evaluatie, opgelost konden worden in een eventuele fusie-organisatie. Echter, uit de verkenning bleek dat de ambtelijke fusie niet op zou leveren wat vooraf was beoogd. Dit was voor het college reden om in 2018 het besluit te nemen om de organisatie zelfstandig te versterken. Ze besloot medio 2018 om de hoofdstructuur van de organisatie aan te passen (van drie naar twee managementlagen) én om te investeren in meer capaciteit (lees: formatie) op bepaalde onderdelen van de organisatie. Dit zou een goede basis leggen voor de versterking van de organisatie.

Ontwikkelen

Maar daar bleef het niet bij, want voor veel zaken die beter konden, zou het aanpassen van de structuur niet het enige antwoord zijn. En daarom zijn er, naast die aanpassing van de structuur, ook aanpassingen gedaan in de manier van sturen en manier van werken.

Samengevat zijn vanaf 1 januari 2019 de uitgangspunten voor de organisatie aangepast op het gebied van (zie tabel 1):

- **Structuur**
- **(Be)sturing**

- **Manier van werken.**

In de volgende paragrafen lees je meer over de achtergrond van deze aanpassingen. Welke aanpassingen zijn doorgevoerd? En wat was het beoogde effect van deze aanpassingen?

1.2. Uitgangspunten nieuwe organisatie per 1 januari 2019

In tabel 1 staan de uitgangspunten van de organisatie per 1 januari 2019 beschreven. Na de tabel worden de uitgangspunten voor de verschillende onderdelen (structuur, sturing en manier van werken) verder toegelicht.

Tabel 1. Uitgangspunten (principes) voor de organisatie van de gemeente Houten per 1 januari 2019

A. Structuur (ordening)	B. Sturing	C. Manier van werken
• Werken in 2 managementlagen • Span of attention (omvang teams) 20-30 medewerkers • Ordening teams o.b.v. inhoudelijke samenhang • Programmamanagers in apart team • Concentratie bedrijfsbureaufunctie en managementondersteuning	• (coachend) leiderschap • Eigenaarschap • Onderscheid in programma- en lijnsturing	• Resultaatgericht • Verbindend en integraal • Leren en vernieuwen

A. Structuur

Als het gaat over de structuur van een organisatie, dan gaat het over de indeling van een organisatie in kleinere eenheden. Je probeert de organisatie in logische stukken op te delen, omdat de aansturing bij een organisatie zo groot als die van de gemeente Houten nooit door één persoon kan worden gedaan. Per 1 januari 2019 heeft de gemeente Houten een tweehoofdige directie die aansturing geeft aan twaalf teams. Van de twaalf teams hebben er elf een teammanager. Eén team, team Strategie & programma's, bestaat uit de programmamanagers en concerncontroller. Dat team heeft geen teammanager en wordt direct aangestuurd door de directie.

De aanpassingen die in de structuur zijn gedaan komen voor een groot gedeelte voort uit knelpunten die zijn opgehaald in het onderzoek Ruimte voor Lef (2016), denk bijvoorbeeld aan:

- Medewerkers gaven aan dat opdrachten, ideeën en voorstellen destijds met veel verschillende personen moesten worden afgestemd, denk aan de coördinator én het afdelingshoofd én in sommige gevallen ook een programmamanager.
- In de praktijk bleek het niet goed te werken dat een programmamanager onder aansturing van een afdelingshoofd viel. Dit maakte dat het afdelingsbelang soms voorging op het gemeenschappelijke (afdelingsoverstijgende) belang.
- Medewerkers met 'staf' adviserende rollen - denk aan informatie, communicatie, juridische zaken – misten de samenwerking en samenhang met de andere adviseurs. Dat kwam omdat deze medewerkers niet met elkaar in één cluster of afdeling zaten.
- Alle vijf de afdelingen hadden allemaal een eigen bedrijfsbureau, maar er waren grote verschillen in hoe de bedrijfsbureaus invulling gaven aan hun taken.

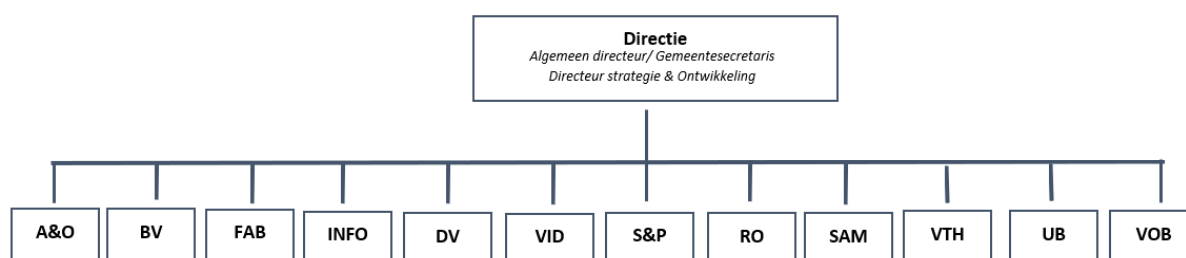
Al deze knelpunten maakten dat de uitgangspunten voor de organisatiestructuur opnieuw moesten worden bepaald. De nieuwe uitgangspunten voor de structuur inclusief het beoogde effect lees je in tabel 2.

Tabel 2. Uitgangspunten voor de organisatiestructuur per 1 januari 2019

Structuur (ordening)	Beoogd effect?
Werken in twee managementlagen: een tweehoofdige directie en elf teammanagers	• Minder sturingsdruk: voorstellen, opdrachten en ideeën hoeven met minder mensen te worden afgestemd. • Daardoor zijn we meer slagvaardig: we kunnen sneller besluiten nemen en in actie komen wanneer dat nodig is.
Span of attention van twintig tot dertig (omvang teams)	• Span of attention gaat over het aantal mensen waaraan een teammanager leiding kan geven. De gedachte is dat managers na de reorganisatie leidinggeven aan twintig tot dertig medewerkers en dat ze met die span of attention voldoende aandacht kunnen hebben voor hun medewerkers.
Ordering teams o.b.v. inhoudelijke samenhang	• Medewerkers worden ingedeeld in teams op basis van hun inhoudelijke expertise. Daardoor bevordert de samenwerking tussen deze groepen medewerkers.
Programmamanagers in apart team onder aansturing directie	• De programmamanagers zijn zo beter in staat om teamoverstijgend te sturen. De directie kan zo beter sturen op de inhoud van de programma's en op integraliteit. • Er is meer aandacht voor de ontwikkeling van programmasturing.
Concentratie bedrijfsbureau functie en managementondersteuning	• Bevorderen van eenzelfde manier van werken in de ondersteuning van de teams. • Afname van kwetsbaarheid, omdat medewerkers elkaar kunnen vervangen.

De uitgangspunten zijn vervolgens vertaald in een nieuwe structuur (figuur 1):

Figuur 1. Organogram gemeente Houten per 1 januari 2019



In deze structuur zie je niet de RBL (Regionale Backoffice Lekstroom) en het RAZU (Regionaal Archief Zuid Utrecht) staan. Dit komt omdat dit bijzondere eenheden binnen en buiten de organisatie zijn. De RBL en RAZU maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

B. Sturing

Voor veel knelpunten die vóór 2019 werden ervaren, was het aanpassen van de structuur niet het (enige) antwoord. Daarom is per 1 januari 2019 ook ingezet op een andere sturing van de organisatie.

De sturing krijgt per 1 januari 2019 vorm langs drie uitgangspunten. Het is belangrijk dat medewerkers verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor hun eigen werk (eigenaarschap). Dat leidinggevendenden hen daarbij helpen (coachend leiderschap). En dat team overstijgende vraagstukken apart worden belegd bij een programmamanager. In tabel 3 staan deze uitgangspunten verder toegelicht.

Tabel 3. Uitgangspunten voor de sturing per 1 januari 2019

Sturing	Beoogd effect?
Eigenaarschap: Verantwoordelijkheden in de organisatie zijn zo laag mogelijk belegd.	Medewerkers krijgen de ruimte om zelfstandig beslissingen te nemen en zelfstandig te handelen. Zij voelen zich verantwoordelijk voor het behalen van de afgesproken resultaten. Medewerkers denken zelf na over hoe het werk slim te kunnen doen en gaan samenwerking aan met anderen (in- en extern) als hun werk daarom vraagt.
(Coachend) leiderschap: In een organisatie waar de verantwoordelijkheden laag liggen wordt een leiderschapsstijl gevraagd die vooral coachend en begeleidend van aard is.	Bij medewerkers die eigenaarschap tonen hoort een leidinggevende die hen daarbij helpt. Hoe ziet dit er in de praktijk uit? De teammanager: • zorgt voor focus, prioritering en werkverdeling binnen het team. • stimuleert medewerkers in het proces van leren en ontwikkelen. • coacht en steunt medewerkers op hoe zij het werk zelf kunnen plannen en organiseren. • ziet toe op een plezierige en professionele werksfeer. • stuurt en coacht de medewerkers op integraal (over meerdere teams/vakgebieden heen) en procesgericht werken. • zoekt naar raakvlakken met andere teams en bevordert de samenwerking tussen teams. (Bron: elementen uit profielschets teammanager per 1 januari 2019).
Onderscheid in programma- en lijnsturing	Het grootste deel van het werk wordt gedaan onder aansturing van de teammanagers. Soms is er echter een goede reden om bepaalde werkzaamheden of taken buiten een team te organiseren. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een complex bestuurlijke of strategische opgave met lange termijn doelen. In dat geval kiezen we niet voor lijnsturing, maar voor programmasturing. We maken daarmee een bewuste keuze in de manier waarop we ons werk organiseren en aansturen, via een team of via een programma. Voor medewerkers is het hierdoor duidelijk bij wie ze terecht kunnen met hun vraag, idee of voorstel.

C. Manier van werken

Naast de aanpassingen in de structuur en sturing zijn ook de uitgangspunten voor de manier van werken opnieuw bepaald. De vorige evaluatie leerde dat het belangrijk is om duidelijkheid te geven over wat er van medewerkers wordt verwacht in de manier van werken.

Vanaf 1 januari 2019 wordt ingezet op de volgende manier van werken:

1. We werken resultaatgericht
2. We werken verbindend en integraal
3. We leren en vernieuwen

Voor al deze drie uitgangspunten geldt dat het belangrijke voorwaarden zijn om op een prettige manier te kunnen (samen)werken. De uitgangspunten zijn gekozen omdat dit - ook in de organisatie van vóór 1 januari 2019 - thema's waren waarop verbetering nodig was. Ook passen deze uitgangspunten goed bij de uitgangspunten op het gebied van structuur en sturing. Zo helpt het resultaatgericht werken medewerkers om een goede eigenaar te zijn van hun werk. Door duidelijke afspraken over het werk te maken, weten medewerkers wat zij van elkaar en van hun leidinggevende kunnen verwachten. Mede hierdoor kan er ook beter worden gestuurd op resultaten en de vermindering van ervaren werkdruk.

Ook gaven medewerkers in de vorige evaluatie aan dat zij integraliteit misten. Dit betekende dat vraagstukken of problemen soms binnen één vakgebied of afdeling werden opgepakt, terwijl daar eigenlijk meerdere vakgebieden of afdelingen bij nodig waren.

Tot slot werd er door medewerkers aandacht gevraagd om tijd te krijgen om nieuwe werkwijzen te leren en eigen te maken. Tijd nemen en krijgen om te leren is heel belangrijk, omdat opgaven steeds complexer worden. Voor die opgaven is er geen pasklaar antwoord. Dat maakt het belangrijk dat de tijd wordt genomen om te leren, reflecteren en nieuwe dingen uit te proberen. Om zo de gewenste resultaten voor onze inwoners te kunnen realiseren. Een toelichting op de uitgangspunten voor de manier van werken lees je in tabel 4:

Tabel 4. Uitgangspunten voor de manier van werken 1 januari 2019

Manier van werken	Beoogd effect?
Resultaatgericht	• Resultaatgericht werken gaat over het gericht zijn op het behalen van concrete resultaten en/of doelstellingen. Om goed resultaatgericht te kunnen werken is het belangrijk dat medewerkers, team- of programmamanagers en directie SMART afspraken met elkaar maken over de te behalen resultaten.
Verbindend en integraal	• Bijna geen enkel vraagstuk waar we ons mee bezig houden, kan door één persoon worden opgelost. Het is daarom belangrijk dat medewerkers nadenken over wie ze bij hun werkzaamheden moeten betrekken om tot het gewenste resultaat te komen. • Hoe ziet dat er in de praktijk uit? We zoeken elkaar op, we zijn geïnteresseerd en benieuwd naar wat anderen ergens van vinden en we benutten elkaars kennis en ervaring. Zo proberen we samen met elkaar tot betere oplossingen en resultaten te komen. We beperken ons hierbij uiteraard niet tot de samenwerking intern. Het gaat hierbij ook om samenwerking met onze samenleving en regio.
Leren en vernieuwend	• In een organisatie is het cruciaal dat medewerkers leren, omdat je zo tot vernieuwing en verbetering kunt komen. • Leren betekent dat medewerkers door het opdoen van kennis en ervaringen tot veranderingen in hun houding en gedrag komen. • Leren in een organisatie vraagt om investering, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van vaardigheden. Dit gebeurt voor een heel groot gedeelte in het dagelijks werk en doordat medewerkers elkaar feedback geven. Belangrijk is dat we met elkaar de tijd nemen en krijgen om kennis en ervaringen uit te wisselen over waar we tegenaan lopen en hoe we dingen aanpakken of oplossen. Daarnaast stellen we medewerkers en management in Houten ook in staat om te leren via het volgen van trainingen, workshops en opleidingen.

Alleen het benoemen van nieuwe uitgangspunten voor de structuur, sturing en manier van werken was natuurlijk niet voldoende. Om het gewenste effect te bereiken is het belangrijk dat medewerkers en management worden geholpen om de nieuwe manier van werken in de praktijk te brengen. Daarom wordt vanuit het programmteam organisatieontwikkeling ingezet op het ontwikkelen van instrumenten die hierbij ondersteunen.

1.3. Instrumenten

Een nieuwe manier van werken of een nieuwe manier van sturen wordt niet in de praktijk gebracht met het vaststellen van uitgangspunten. Het gaat hier om houding en gedrag. Instrumenten kunnen helpen om bepaald gedrag te in de praktijk te brengen, omdat deze concrete handvatten bieden. Vanaf 2019 is daarom o.a. vanuit het programmteam Organiseatieontwikkeling gestart met de ontwikkeling van een aantal instrumenten. De gedachte was dat een groot deel van deze instrumenten in 2020 zou worden ingevoerd en dat medewerkers daarin zouden worden getraind vanuit de Houten Academie. De Houten Academie is het interne opleidingscentrum voor en door medewerkers bij de gemeente Houten. De Covid-19 crisis heeft er echter voor gezorgd dat het invoeren van de instrumenten bewust en onbewust is vertraagd. Zo hebben geplande trainingen niet plaatsgevonden. Om toch een indruk te geven staan hieronder enkele voorbeelden van instrumenten die de organisatie (gaat) inzet(ten).

Tabel 5. Voorbeelden van instrumenten die ons helpen om de manier van werken in de praktijk te brengen

Instrument	Uitleg
<i>Jaarplannen voor teams en programma's</i>	Team- en programmamanagers maken jaarlijks een jaarplan. Daarin omschrijven ze de resultaten die het team het komende jaar wil bereiken. Het jaarplan helpt om overzicht te krijgen en houden over het werk in een team of programma. Het legt een basis voor het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. Ook legt het jaarplan een basis voor afspraken tussen medewerkers, managers en directie.
<i>Opdrachtgestuurd werken</i>	Met behulp van de methode opdrachtgestuurd werken kunnen medewerkers aan de start van een project, samen met de opdrachtgever, goed tot de kern van de opdracht komen. Waar gaat de opdracht over, wat is het doel, wat moet er bereikt worden, wat moet er wanneer klaar zijn en wat is ervoor nodig? Ook is het een handvat om gedurende het jaar het verloop van het project te monitoren.
<i>HR-gesprekscyclus</i>	De gesprekscyclus legt een basis voor het goede gesprek tussen medewerker en leidinggevende over werk en ontwikkeling. De gesprekken bieden de mogelijkheid voor medewerkers om verantwoordelijkheid te nemen over hun eigen werk en persoonlijke ontwikkeling. In het gesprek maken zij afspraken met hun leidinggevende over randvoorwaarden die nodig zijn om het werk goed te kunnen doen.
<i>Factor C: burger- en overheidsparticipatie</i>	De methode Factor C biedt een filosofie, aanpak en instrumenten voor het succesvoller communiceren met de omgeving. Het bevordert een goede samenwerking met de buitenwereld en het leggen van de juiste verbindingen.
<i>Koffie Connect en het (h)Outsite-festival</i>	Koffie Connect en het (h)Outsite-festival zijn organisatiebijeenkomsten waar medewerkers worden geïnformeerd over allerlei thema's die spelen in de organisatie. Daarmee kunnen medewerkers verbindingen met elkaar leggen wanneer dit hun eigen werkveld raakt, van elkaar leren en tot nieuwe inzichten komen
<i>Leerplan</i>	In het leerplan worden de thema's omschreven die centraal staan in de vaardigheidsontwikkeling voor het komende jaar. Deze thema's zijn gekoppeld aan de eerder beschreven uitgangspunten op het gebied van sturing en de manier van werken.

2. Onderzoeksaanpak

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *‘In hoeverre hebben de aanpassingen in de structuur en investeringen in de sturing en manier van werken tot nu toe het gewenste effect?’* Om deze vraag te beantwoorden heeft een onderzoeksteam, bestaande uit eigen medewerkers, in de periode van januari tot mei 2021 onderzoek gedaan. Het onderzoek heeft digitaal plaatsgevonden, in verband met de geldende coronamaatregelen in de gehele periode. Ondanks dat dit invloed heeft gehad op de manier van onderzoek doen, zijn wij als onderzoeksteam ervan overtuigd dat dit de resultaten niet heeft beïnvloed (meer hierover lees je in hoofdstuk 3).

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- Vragenlijst onder medewerkers en team- en programmamanagers
- Interviews met alle college- en directieleden, team- en programmamanagers
- Vijf focusgroepen met medewerkers (gemiddeld 6 medewerkers per groep)

Daar waar van nut voor het onderzoek zijn ook bestaande documenten of gegevens gebruikt, denk bijvoorbeeld aan formatie- en bezettingsoverzichten of het overdrachtsdocument. De combinatie van methoden zorgde ervoor dat er een goed beeld kon worden gevormd van de stand van zaken van de organisatie. Een korte toelichting op de verschillende onderzoeksmethoden wordt hierna gegeven.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op de ambtelijke organisatie van de gemeente Houten. De RBL en RAZU, maken geen onderdeel uit van dit onderzoek, omdat dit bijzondere eenheden zijn binnen of buiten de organisatie, waarvoor andere uitgangspunten gelden. De griffie maakt geen onderdeel uit van het onderzoek, omdat zij formeel geen onderdeel uitmaakt van de ambtelijke organisatie.

In het onderzoek is ook onderzocht of de formatieve versterking die gepaard ging met de reorganisatie daadwerkelijk is gerealiseerd. De vraag in hoeverre deze formatieve versterking toereikend was, valt buiten de scope van het onderzoek.

2.1 Vragenlijst onder medewerkers, team- en programmamanagers

In samenwerking met een extern onderzoeksbureau, de MonitorGroep, is een digitale vragenlijst onder medewerkers en team- en programmamanagers uitgezet. De vragenlijst is afgenomen onder medewerkers in dienst van de gemeente Houten. Gezien het recente vertrek van een aantal team- en programmamanagers zijn ook interim team- en programmamanagers gevraagd de vragenlijst in te vullen.

Het responspercentage op de vragenlijst is 80%. De vragenlijst bestond uit een combinatie van gesloten vragen (stellingen) met open ruimte om gegeven antwoorden toe te lichten of aan te vullen. In de vragenlijst zijn ook stellingen opgenomen over het welzijn van medewerkers en het werken tijdens de coronacrisis. Om ervoor te zorgen dat de vragenlijst goed aansloot bij de beleavingswereld van medewerkers is een afvaardiging van de OR betrokken om mee te denken over de inhoud van de vragenlijst.

De vragenlijst is uitgezet door een extern onderzoeksbureau, de MonitorGroep, om zo de objectiviteit en anonimiteit van medewerkers beter te kunnen garanderen. Door de MonitorGroep is een rapportage gemaakt op team- en organisatieniveau. De rapportage op organisatieniveau is beschikbaar als bijlage bij dit rapport (bijlage 1). De rapportages op teamniveau worden via de directeur aan de teammanager versterkt. Voorwaarde voor het maken van een rapportage op teamniveau is dat er minimaal zeven medewerkers uit een team aan de vragenlijst hebben deelgenomen. De teamrapportages kunnen door de teammanagers worden benut om de resultaten van deze tussenevaluatie mede te vertalen naar hun team.

2.2 Interviews college- en directieleden, team- en programmamanagers

Om inzicht te verkrijgen in hoe college, directie en team- en programmanagers de uitgangspunten van de nieuwe organisatie in de dagelijkse praktijk ervaren, heeft het onderzoeksteam interviews bij hen afgenomen. Daarbij zijn de geïnterviewden gevraagd open te reageren, los van de uitkomsten van de vragenlijst.

2.3 Focusgroepen met medewerkers

Om meer verdieping te krijgen op de uitkomsten van de vragenlijst zijn met medewerkers focusgroepen gehouden. Er hebben in totaal vijf focusgroepen plaatsgevonden, waarbij 30 medewerkers hebben deelgenomen. De samenstelling van de focusgroepen bestond voor ongeveer de helft uit medewerkers die random geselecteerd waren uit het personeelsbestand en voor de helft uit medewerkers die zichzelf hadden aangemeld. De random selectie heeft plaatsgevonden door iedere veertiende medewerker op de lijst uit het personeelsbestand te selecteren. Daarbij waren de random geselecteerde medewerkers vrij om de uitnodiging voor de focusgroep te weigeren.

De focusgroepen werden begeleid door een externe gespreksbegeleider. Bij iedere focusgroep was ook een afvaardiging van het onderzoeksteam aanwezig.

2.4 Waarborging objectiviteit, anonimiteit en privacy

Er zijn in dit onderzoek verschillende waarborgen getroffen om de anonimiteit en objectiviteit goed te kunnen borgen:

- De vragenlijst onder medewerkers en team- en programmamanagers is uitgezet door een extern bureau. Zij hebben de uitkomsten geanalyseerd en daar een rapportage van gemaakt. In een verwerkersovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over het verwerken van de gegevens uit de vragenlijst, zodat de privacy van deelnemers goed geborgd is.
- Een afvaardiging van de Ondernemingsraad heeft meegedacht over de opzet van dit onderzoek. Ook is de Ondernemingsraad geïnformeerd bij belangrijke mijlpalen in dit onderzoek, waaronder de onderzoeksopzet, de opzet van de vragenlijst en deze onderzoeksrapportage.
- Bij de interviews die zijn afgenomen zijn de verslagen steeds teruggelegd aan de geïnterviewde. Zij konden aangeven of zij het verslag een juiste weergave vonden van het gevoerde gesprek. Wanneer we in deze onderzoeksrapportage gebruik hebben gemaakt van een geanonimiseerd citaat uit een interview, dan hebben we hiervoor toestemming gevraagd bij de geïnterviewde.
- De verslagen van de focusgroepen zijn geanonimiseerd. Ook deze zijn teruggelegd bij de deelnemers aan de focusgroep om bij hen te checken of het verslag een juiste verwoording van het gesprek was.

3. Resultaten van het onderzoek

De resultaten van de vragenlijst werkbeleving, focusgesprekken en interviews worden in dit hoofdstuk samengevat. Dit doen we door het verhaal op te delen in elf thema's.

1. *Steun voor uitgangspunten, maar betere communicatie en implementatie is nodig*
2. *De betrokkenheid bij het werk en bij elkaar is hoog, maar valkuilen liggen op de loer*
3. *Hoge ervaren werkdruk maar geen keuzes*
4. *Geen sturing op de lange termijn (strategie)*
5. *Onvolwassen programmamanagement*
6. *Sturing via teammanagers komt niet uit de verf*
7. *Integrale samenwerking onder druk*
8. *Gebrek aan reflectie, feedback en leren belemmert ontwikkeling*
9. *Verminderd gevoel van vertrouwen en veiligheid*
10. *Tweelaags-managementmodel en teamindeling over het algemeen gewaardeerd*
11. *Formatieve versterking is gerealiseerd, maar toch zorgen over de capaciteit*

Het opdelen in thema's is nodig om alle inzichten en ervaringen op een overzichtelijke manier over te kunnen brengen in dit rapport. Wij zijn ons ervan bewust dat de thema's niet los van elkaar staan en verband houden met elkaar. Sterker nog, het zijn veelal ervaren knelpunten die elkaar in stand houden en versterken. In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke verbanden door de deelnemers aan dit onderzoek worden gezien. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 4) voorzien wij deze inzichten en ervaringen van onze eigen reflecties en verbinden wij, als onderzoeksteam, daar onze conclusies en aanbevelingen aan. Deze zijn gericht op het verder werken aan de verbetering van de organisatie.

We beginnen dit hoofdstuk eerst met twee noties die we vooraf willen maken.

Noties vooraf

De impact van Corona op de uitkomsten van het onderzoek

De periode waarin dit onderzoek is uitgevoerd, is op zijn zachtst gezegd een hele bijzondere periode geweest. Als gevolg van de pandemie kwam een groot deel van de medewerkers van de gemeente Houten thuis te zitten. Op kantoor en de werf ontstonden nieuwe werkafspraken om het werk zo veilig mogelijk uit te voeren. Dit heeft veel invloed op de manier waarop wij samenwerken, de manier waarop we met elkaar in contact staan en de manier waarop we situaties ervaren. Dit kan leiden tot de vraag: is dit onderzoek op dit moment wel representatief? Uiteraard heeft de huidige situatie invloed op de beantwoording van de door ons gestelde vragen. Na maanden van onderzoek kunnen we echter concluderen dat corona bestaande patronen in de organisatie extra bloot heeft gelegd. Deze patronen en problemen zijn onder andere door het wegvallen van de normale communicatiemethoden (veel informeel en spontaan contact) onder een vergrootglas komen te liggen. De COVID-19 crisis heeft daarmee vooral extra duidelijk gemaakt aan welke elementen in de organisatie gezamenlijk moet worden gewerkt. Waar er wel sprake lijkt te zijn van een zeer directe invloed van COVID-19 zullen wij dit bij de uitkomsten expliciet benoemen.

Constructief-kritische inbreng

Het is ons opgevallen dat de deelnemers aan dit onderzoek een stevige en kritische inbreng hebben geleverd. De indruk is dat mensen geen blad voor de mond hebben genomen. Als onderzoeksteam hebben wij dit ervaren als betrokken en constructief. Iedereen lijkt erop gericht te zijn om het werken in Houten (nog) leuker en beter te willen maken. Daarnaast leeft heel duidelijk het gevoel, met name uitgesproken in de focusgroepen, dat een nieuwe grote verandering/reorganisatie niet gewenst is. Er is met name behoefte aan rust, continuïteit en het verder uitbouwen van de huidige organisatie.

1. Steun voor uitgangspunten, maar betere communicatie en implementatie is nodig

Koers en uitgangspunten onvoldoende bekend

Uit het onderzoek blijkt dat veel medewerkers onbekend zijn met de visie op de toekomst en de organisatieontwikkeling. Dit komt in de vragenlijst werkbeleving onder andere tot uitdrukking in de resultaten op de volgende stellingen (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 34 en 35):

- *Ik weet wat de gemeente Houten met de organisatieontwikkeling wil bereiken.*
29% eens, 37% deels eens/oneens, 33% oneens
- *Onze organisatie bereidt zich goed voor op de toekomst.*
32% eens, 47% deels eens/oneens, 20% oneens (22 procentpunt lager dan de landelijke benchmark)

Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt ook dat medewerkers onvoldoende weten wat de uitgangspunten van de reorganisatie zijn. Een uitspraak daarover in de focusgroepen, is beeldend voor de ervaring die breder leeft: *“Ik weet eigenlijk niet meer goed wat de nieuwe sturing in zou houden en wat daarvoor de redenen waren. Of het is weggezaakt óf het is nooit echt duidelijk geworden.”* Daar waar er sprake is van bekendheid met de uitgangspunten van de reorganisatie, worden deze in veel gevallen nog wel steeds ondersteund. Hoewel men kritisch is over het feit dat de uitgangspunten nog niet goed uit de verf komen. *“In het algemeen kan ik de uitgangspunten wel onderschrijven (...) maar de vertaalslag naar de praktijk binnen onze organisatie moet echt nog beter.”*

Het belang van communicatie over koers/ontwikkeling

Medewerkers geven aan dat ze geïnformeerd willen zijn over ontwikkelingen (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 6). Ze vinden het belangrijk om te worden betrokken bij (de totstandkoming van) te maken keuzes. En in ieder geval willen ze kunnen begrijpen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Dit kan betrekking hebben op de koers van de organisatie, maar zeker ook op andere (lange termijn) vraagstukken. Medewerkers ervaren deze informatievoorziening op dit moment als minder positief. Slechts 46 procent is het bijvoorbeeld eens met de stelling: *‘Ik word goed op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen in onze organisatie’*². Dit ligt sterk beneden het gemiddelde van andere organisaties in de benchmark (14 procentpunt lager).

Vooraf de zichtbaarheid en verbinding met de directie wordt bij de informatievoorziening gemist. Zeker in coronatijd, waarin contact minder vanzelfsprekend is dan daarvoor. Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers graag meer zouden willen weten van de afwegingen die de directie maakt. Aangegeven wordt dat de directie daarin meer verbinding met de organisatie kan zoeken. Zo suggereert een medewerker in de focusgroep: *“Kleine gesprekjes van mens tot mens waarin je kunt aangeven waarmee je worstelt. Dat werkt als een olievlek, creëert vertrouwen en nodigt uit.”*

Medewerkers zijn, mede door het gebrek aan informatie, zoekende naar wat de visie van het college en de directie is op belangrijke thema's die spelen. De wisselingen van bepalende spelers in college, directie en management hebben hier ook invloed op. Zo geeft een medewerker aan: *“Dus er is eigenlijk in de hoofdstructuur te veel verandert, maar er is geen nieuwe visie gemaakt. Wat is de visie van het nieuwe college, wat is de visie van de nieuwe directie, wat is de visie voor mijn team? (...) Voor mij is dit de rode draad: we zijn als organisatie aan het zwemmen.”*

De onduidelijkheid over de gemeenschappelijke koers van de organisatie leidt ertoe dat een deel van de medewerkers het in de huidige situatie moeilijk vindt om zich met de organisatie te identificeren.

² Stelling: *‘Ik word goed op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen in onze organisatie (rapportage vragenlijst werkbeleving, p.34)*

46% eens, 37% deels eens/oneens, 17% oneens. Het percentage eens is 14 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

Voor wie werk ik eigenlijk? Aan wat werk ik eigenlijk? Een medewerker in de focusgroep omschreef het als volgt: *“Ik wil weer trots zijn op de gemeentelijke organisatie. En dat ben ik nu minder dan in het verleden. (...). Maar het heeft ook te maken met niet weten wie we zijn en waar we naar toe gaan als organisatie. Dus kan mij ook nergens mee identificeren.”*

Implementatie moet steviger

Met betrekking tot de koers van de organisatie blijkt uit het onderzoek dat de vertaling van de nieuwe uitgangspunten van de organisatie naar de dagelijkse werkpraktijk wordt gemist. Het gevoel heerst dat de implementatie van de verandering niet voldoende plaatsvindt: *“Het is van belang dat de directie stuurt op deze opgaven, zodat het ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.”* Een knelpunt wat overigens breder in de organisatie leeft. Zo stelt dezelfde medewerker: *“Maar een breed probleem in onze organisatie is dat we iets beginnen, maar er vervolgens onvoldoende op sturen.”* Daarnaast hebben sommige medewerkers het gevoel dat de reorganisatie te veel is blijven hangen in een aanpassing van de structuur, terwijl er ook uitgangspunten voor de sturing en manier van werken waren geformuleerd. Er is juist behoefte aan concrete afspraken over houding en gedrag. In de focusgroepen wordt daarover gezegd: *“Aan de gedragskant is volgens mij nu werk aan de winkel. Het is gevoelsmatig te veel gebeven bij het nieuwe harkje.”*

Een gevolg hiervan is dat voor medewerkers onvoldoende duidelijk is wat er in de nieuwe organisatie van hen wordt verwacht. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid over het tonen van eigenaarschap. Uit de antwoorden van de vragenlijst werkbeleving blijkt dat niet voor alle medewerkers duidelijk is wat ‘eigenaarschap’ inhoudt en dat hier onvoldoende duidelijke afspraken over zijn (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 24 en 47). De focusgroepen en interviews leveren daarnaast het beeld op dat men zich afvraagt of mensen daar aan toe zijn. Er wordt uitgesproken dat het belangrijk is om daar met elkaar aan te werken en mensen te begeleiden om die stap te maken. Daarover wordt bijvoorbeeld ook in één van de interviews gezegd: *“Dit heeft ook stilgelegen vanwege corona, maar ik heb de indruk dat we daar nog wel een stap harder kunnen zetten. Je mag bijvoorbeeld mensen best verplichten om op een training te gaan.”* Ook vanuit de teammanagers wordt aangegeven dat ze te weinig met elkaar hebben gesproken over hoe je coachend leidinggeeft in de praktijk. Er zijn wel stappen in gezet, maar dat is mede door corona niet doorgezet.

2. De betrokkenheid bij het werk en bij elkaar is hoog, maar valkuilen liggen op de loer

Hoge betrokkenheid bij werk en elkaar

De werksfeer in de organisatie wordt omschreven met woorden als open, warm en informeel. Medewerkers scoren hun werkplezier goed met een gemiddeld cijfer van een 7,3 (*rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 20). Er wordt veel plezier gehaald uit deze positieve werksfeer. Zo omschrijft één van de medewerkers in de vragenlijst werkbeleving: *“Bij de gemeente Houten ervaar ik een warme sfeer, waar mensen hard werken en er oog is voor elkaar en de mens achter de werknemer.”* Ook worden de inhoud van het werk, de afwisseling en de uitdaging door meerdere medewerkers als positief benoemd. De werkdruk, coronamaatregelen en het thuiswerken hebben voor medewerkers een negatieve invloed op het werkplezier (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 21).

Medewerkers van de gemeente Houten voelen zich erg betrokken bij het werk en betrokken bij elkaar. Zo geeft 75% van de medewerkers aan zich betrokken te voelen bij de organisatie³. De loyaliteit is hoog. Het management, directie en het college spreken veel waardering uit voor de inzet van medewerkers: *“Over het algemeen ben ik heel tevreden. De kwaliteit van medewerkers is goed en er heerst een goede sfeer”* en *“Medewerkers voelen zich betrokken bij de organisatie en bij elkaar. Zij zoeken elkaar ook op. Dat helpt enorm om elkaar verder te helpen.”*

Valkuilen van betrokkenheid

De fijne werksfeer en de betrokkenheid, bij het werk én bij elkaar, zijn kwaliteiten die de organisatie moet koesteren. Aan deze kwaliteiten kleven echter ook risico's. Die risico's kunnen ontstaan, wanneer een kwaliteit té ver doorslaat. Dat lijkt ook in de organisatie aan de hand te zijn.

- *Te betrokken bij elkaar ...*
Slechts drie op de tien medewerkers is het eens met de stelling *‘Binnen onze organisatie geven we elkaar eerlijke feedback’*⁴. Hoewel ook de hoge werkdruk wordt genoemd als oorzaak voor het onvoldoende geven van feedback (daarover later meer), lijkt ook de cultuur in de organisatie hier een belangrijke rol in te spelen. De hoge betrokkenheid bij elkaar lijkt er namelijk aan bij te dragen dat collega's onvoldoende in staat zijn om elkaar (eerlijke) feedback te geven. In één van de interviews wordt hierover aangegeven: *“Het is volgens mij dat mensen de ander geen pijn willen doen. Er is sprake van weinig competitie, echt een samen. Dan is feedback geven, waarbij je de kans loopt om iemand te kwetsen, lastig.”* Ervaren wordt dat collega's (te) aardig voor elkaar zijn en zaken hierdoor langer op hun beloop laten dan nodig is.
- *Te veel willen ...*
De hoge betrokkenheid bij het werk en de samenleving kan in de hand werken dat de lat hoog wordt gelegd. Zeker wanneer het gaat om het ambities en de kwaliteit van het werk. Hierover wordt in de interviews gezegd: *“Mooi aan werken bij Houten is dat we allemaal zo ambitieus en betrokken zijn en maar blijven rennen, maar het gevaar is dat we nooit nee zeggen.”* Het hebben van een hoog ambitieniveau lijkt zich op alle niveaus in de organisatie voor te doen, van medewerker tot aan collegelid. Binnen de gemeente Houten wordt dit in verband gebracht met de hoge ervaren werkdruk.

³ Stelling: *‘Ik voel me betrokken bij onze organisatie’* (*rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 20)

75% eens, 19% met deels eens/oneens, 5% met oneens. Het percentage eens is 4 procentpunt hoger dan de landelijke benchmark.

⁴ Stelling: *‘Binnen onze organisatie geven we elkaar eerlijke feedback’*. (*rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 35)

32% eens, 41% deels eens/oneens, 25% oneens. Het percentage eens is 29 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

3. Hoge ervaren werkdruk maar geen keuzes

Keuzes maken zit niet in het DNA van Houten

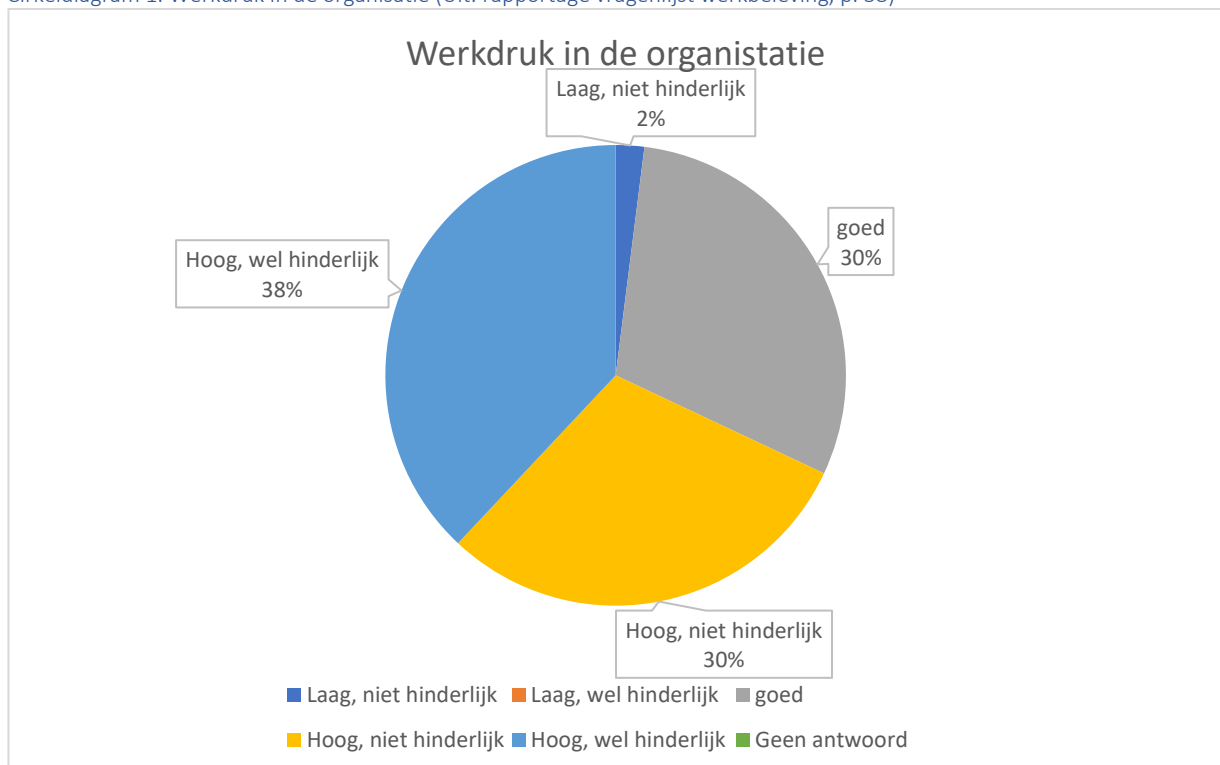
Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers ervaren dat de ambities te hoog zijn in relatie tot de beschikbare capaciteit. In Houten wordt vaak gedacht aan 'en, en' in plaats van 'of, of'. Het stellen van prioriteiten of het maken van keuzes zit niet in het DNA van Houten. *"Er komt altijd iets bij, er gaat nooit iets af. Ik zie het bij mezelf, maar ik zie het ook bij een heleboel collega's om mij heen. De stapels zijn boven het hoofd aan het groeien. (...) Het zijn sneeuwballen die blijven rollen en steeds groter worden."*

Hoge ervaren werkdruk

Hoewel meerdere factoren bijdragen aan het ervaren van een hoge werkdruk, wordt een grote rol toegeschreven aan het niet maken van keuzes en stellen van prioriteiten. Dit lijkt ook impact te hebben op het ervaren vertrouwen van medewerkers (daarover in thema 9 meer). Iets meer dan twee derde van de medewerkers ervaart een hoge werkdruk, waarvan 38 procent aangeeft dit als hinderlijk te ervaren (zie cirkeldiagram 1). Dit is bovendien 18 procentpunt meer dan het gemiddelde van andere organisaties uit de benchmark (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 38). De top vijf van belangrijkste oorzaken voor de ervaren hoge werkdruk hebben een relatie met hoge ambities en het ontbreken van prioriteiten, op individueel, team en organisatieniveau. Uit de vragenlijst werkbeleving komen de volgende zes belangrijkste oorzaken naar voren:

- Er zijn te veel ad hoc werkzaamheden.
- Ik werk aan (te) veel projecten/taken tegelijk.
- Ik zeg niet snel 'nee'.
- Ik wil mijn werk heel goed doen.
- Er zijn te weinig uren begroot.
- Onvoldoende (duidelijke) prioritering van de managers, de directie en/of het college.

Cirkeldiagram 1. Werkdruk in de organisatie (Uit: rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 38)



Onvoldoende sturing op prioriteiten

Medewerkers realiseren zich goed dat ze zelf een belangrijke rol spelen bij het ‘managen’ van hun werk. Medewerkers vinden het lastig om hun grenzen aan te geven. Of nog sterker, het gebeurt dat medewerkers vanuit betrokkenheid zelf graag weer een nieuw project optuigen. Ondanks de grote hoeveelheid werk dat er al ligt. Zo stelt een teammanager over de betrokkenheid van individuele medewerkers: *“De ene week zegt iemand ‘ik heb het te druk’ en de andere week komt iemand met de boodschap ‘ik heb een mooi nieuw project en we kunnen budget krijgen’. (...) Die betrokkenheid leidt er ook toe dat mensen graag dingen willen oppakken. Er wordt wel vaak naar het college gekeken, maar we doen het soms zelf ook.”* De oorzaken die medewerkers aangeven voor de ervaren werkdruk, laten zien dat medewerkers dit zelfinzicht ook hebben. In de top zes staan bijvoorbeeld genoemd: ‘ik zeg niet snel nee’ en ‘ik wil mijn werk heel goed doen’.

De sturing op prioriteiten en werkzaamheden is uiteraard niet iets wat een medewerker alleen doet. Het is een samenspel tussen college, directie, management en medewerkers. In dat samenspel en via sturing moet een goed evenwicht gevonden worden tussen (1) (bestuurlijke) ambities, (2) vragen en verzoeken uit de samenleving en (3) de kwaliteit en kwantiteit van de organisatie om te leveren. De reflectie op dit samenspel vanuit het bestuur is: *“Als bestuur moeten we af en toe wel in de spiegel kijken of we niet te veel vragen van de ambtelijke organisatie.”* Uit de andere onderzoeksmethoden komt naar voren dat ervaren wordt dat er onvoldoende prioriteiten worden gesteld. Medewerkers hebben het gevoel dat de balans met regelmaat zoek is. Alles is of lijkt belangrijk te zijn. Ze ervaren daarbij onvoldoende sturing vanuit de top van de organisatie. Zo komt uit de vragenlijst werkbeleving (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 25 en 34):

- *Het college stelt duidelijke prioriteiten passend bij wat onze organisatie qua omvang en capaciteiten waar kan maken.*
18% eens, 43% deels eens/deels oneens, 37% oneens
- *De directie stelt duidelijke prioriteiten passend bij wat onze organisatie qua omvang en capaciteiten waar kan maken.*
22% eens, 44% deels eens/deels oneens, 33% oneens.
- *Mijn leidinggevende helpt mij mijn werk te prioriteren bij een (te) volle agenda.*
46% eens, 29% deels eens/oneens, 24% oneens

Zeker voor een gemeentelijke organisatie, die zich in een politiek bestuurlijke context begeeft, is het stellen van prioriteiten belangrijk. De gemeente Houten staat als gemeente dicht bij de inwoners, wat leidt tot wederzijdse verwachtingen. Dit leidt ook tot een zekere mate van onvoorspelbaarheid van de werkzaamheden. Dit is inherent aan de gemeentelijke organisatie, maar juist vanwege het spanningsveld met de ‘buitenwereld’ bestaat er onder de medewerkers een sterke wens voor meer sturing vanuit het bestuur en de directie. Zo stelt een medewerker: *“Er is spanning tussen de wereld buiten en de wereld binnen. Daar hebben we prioriteiten voor nodig. Vanuit de teammanager, de directie en het college.”*

In de beleving van medewerkers is het college weinig begripvol over het teveel aan werk en durven zij geen ‘nee’ te verkopen bij vragen van inwoners. De medewerkers ervaren dat het college een open houding heeft tegenover de inwoner en zijn/haar vragen en verzoeken. Hierdoor komt er via het bestuur veel waan van de dag binnen: *“De samenleving schakelt makkelijk op het niveau van de wethouder. En de inwoners verwachten dat we meteen reageren. Dan kan je niet zeggen ‘daar heb ik in mijn jaarplan even geen tijd voor’.”* Eén van de bestuurders geeft zicht op de belevingswereld van een bestuurder: *“Mijn wereld zit nou eenmaal zo in elkaar dat ik vandaag onderwerpen ophaal die niet in een plan staan en wel moeten gebeuren.”* Vanuit het bestuur bestaat het beeld dat er te snel ‘nee’ wordt verkocht, zonder het goede gesprek te voeren over hoe het probleem dan wel opgelost kan worden. Medewerkers en management onderkennen dat de druk vanuit het college (en

voornamelijk de burgemeester) op de organisatie hoog is. En daarmee ook de druk op de directie om dat te managen. Bij het thema vertrouwen en veiligheid wordt hier nog wat nader bij stilgestaan.

Wie zou de prioriteiten moeten stellen?

Hoewel prioriteiten stellen in feite vraagt om een goede verhouding en afstemming tussen bestuur, directie en organisatie, blijkt uit het onderzoek dat medewerkers en management een sleutelrol zien voor de directie. Bij het goede gesprek over prioriteiten met het college ervaren de medewerkers en het management onvoldoende ‘tegengas’ of ‘weerstand’ vanuit de directie. De volgende quote is een voorbeeld van wat wordt teruggegeven: *“Het college brengt altijd nieuwe ambities en dingen die moeten gebeuren. Eerste wat je als directie dan moet doen is zeggen: dit hadden we bedacht om te doen, nu komt er iets bij, zeg dan ook maar waar het ten koste van moet gaan.”* De beleving is dat er vanuit de organisatie wel voorstellen worden gedaan om te prioriteren. Maar het gevoel bestaat dat teammanagers door college en directie onvoldoende worden gesteund bij het stellen van prioriteiten. Zo stelt een medewerker: *“Er worden gewoon geen keuzes gemaakt. Ik had zelf met mijn leidinggevende keuzes gemaakt, maar de directie wilde er weer dingen bij doen. (...). Bestuur en directie willen ook dingen en leggen dat er bovenop.”* Het beeld van medewerkers is daarnaast dat het sommige teammanagers aan voldoende inhoudelijke kennis ontbreekt om daadwerkelijk een overtuigende vuist te kunnen maken.

Op het niveau van directie, college en management wordt er gereflecteerd op het gesprek dat plaatsvindt over prioriteiten. Er bestaan twijfels of dit goede gesprek tussen directie en college voldoende wordt gevoerd: *“Ik merk niet dat daar (redactie: over de prioriteiten) het goede gesprek over gevoerd wordt in relatie tot de werkdruk in onze organisatie. Of het is wel gevoerd, maar ik ziet het nog niet terug.”*

Voorzichtig hoopvolle ontwikkelingen

Het maken van keuzes en het verlagen van de ervaren werkdruk is iets wat de medewerkers bezighoudt. In de gesprekken laten zij daarbij blijken hoopvol te zijn over enkele al in gang gezette ontwikkelingen. En de wijze waarop deze ontwikkelingen kunnen helpen bij het prioriteren van de werkzaamheden. Zo worden de jaarplannen, het opdrachtgestuurd werken en de HR-gesprekscyclus door sommigen als voorzichtig goede ontwikkelingen gezien. *“Het werken met teamjaarplannen geeft meer zicht op de grote hoeveelheid werk. Het prioriteren hierin moeten we nog verder onder de knie krijgen.”* Over het opdrachtgestuurd werken wordt gezegd dat het kan helpen om weer evenwicht te krijgen in wat er gedaan moet worden en wat daarvoor nodig is. *“Met opdrachtgestuurd werken maak je van tevoren scherp wat de opdracht is en met welke middelen het gemaakt kan worden. (...) Het opdrachtgestuurd werken is dus een belangrijke knop om te gebruiken om uit deze onbalans te komen.”*

Hoewel sommigen deze instrumenten als kansrijk ervaren, helpen ze op dit moment nog niet voldoende. Zo is slechts 44% van de respondenten in de vragenlijst werkbeleving het eens met de stelling *‘Het jaarplan helpt mijn team om keuzes te maken en prioriteiten te stellen’*.⁵ Hoewel de jaarplannen als voorzichtige positieve stap worden gezien, werkt het in de praktijk nog niet altijd effectief. Om een voorbeeld te geven: in de jaarplannen wordt tijd gereserveerd voor leren en reflectie, maar deze tijd wordt in de praktijk niet daadwerkelijk zo ingevuld. Zo stelt één van de teammanagers: *“Denktijd (tijd voor opleiden en reflectie) staat nu vaak wel in de jaarplannen op 20 procent, maar die tijd nemen we nu niet.”* Bij het opdrachtgestuurd werken worden soortgelijke voorbeelden aangedragen, waaruit blijkt dat de implementatie nog onvoldoende effectief is.

⁵ Stelling: ‘Het jaarplan helpt mijn team om keuzes te maken en prioriteiten te stellen’ (rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 28)
44% eens, 32% deel eens/oneens, 23% oneens.

4. Lange termijn sturing (strategie) krijgt te weinig aandacht

Waan van de dag regeert

Bij thema 1 is al aangegeven dat medewerkers zoekende zijn naar wat de visie van het college en de directie is op belangrijke thema's die spelen. Daarbij refereren ze aan de visie op de ontwikkeling van de organisatie, maar ook aan de visie op andere (lange termijn) vraagstukken. De gesprekken hierover geven het beeld dat medewerkers ervaren dat er (te) weinig tijd en aandacht is voor strategie en lange termijn. Als gevolg van het knelpunt benoemd in thema 3 (hoge ambities, geen keuzes) gaat er veel tijd en energie zitten in ad hoc werkzaamheden, nieuw op te pakken werkzaamheden en het werk dat er al is. Hierdoor is er geen of minder tijd en aandacht voor de meer lange termijn en strategische plannen. Deze belanden daardoor vaak op de tweede plaats. Plannen voor de lange termijn zijn belangrijk, omdat ze de organisatie helpen voorbereid te zijn op de (veranderende) toekomst. Daarnaast helpen ze om prioriteiten te stellen.

Er lijkt sprake te zijn van een vicieuze cirkel, waaraan het moeilijk ontsnappen is. Medewerkers en management voelen dat ze geleefd worden door de waan van de dag. Er wordt veelal gewerkt op basis van incidenten of de vraag van vandaag. En juist die waan van de dag maakt dat er geen ruimte is om daadwerkelijk na te denken en te sturen op de meer lange lijnen. Wat vervolgens het 'incidentmanagement' in stand houdt.

Onderbenutting strategisch vermogen directie

Uit de interviews met het bestuur blijkt dat het beeld bestaat dat er meer uit de directie gehaald kan worden als strategisch sparringpartner. Gesprekken over politiek-strategische vragen, ambities en de bespreking van de portefeuilles worden gemist. Dit betere gesprek zou er toe kunnen leiden dat de strategische inbreng van de directie, en daarmee de sturing op lange lijnen, potentieel wordt verbeterd. De ervaring is dat deze gesprekken, met strategische afwegingsmomenten, er tussen het college en de directie nu te weinig zijn. Medewerkers ervaren daarin dat ook vanuit het college niet altijd duidelijk richting wordt gegeven. *"Als het niet duidelijk is waar je naartoe wilt, dan is het ook moeilijk voor projecten om door te gaan. De sturing mist dan. (...). Dat voel je door de hele organisatie heen, dat je dan niet verder komt. En voortdurend alle invalshoeken vanuit verschillende bestuurders stapelen, dat leidt niet tot keuzes."*

De directie geeft zelf aan dat ze ook op directieniveau meer tijd moet nemen voor het gesprek over de strategische onderwerpen. *"We spreken elkaar vooral over lopende dingen, maar voor de strategische onderwerpen moeten we iets meer tijd nemen."* De rol van de strategisch directeur lijkt daarbij nog niet altijd goed uit de verf te komen en kan beter worden benut.

Een verklaring voor het ontbreken van deze gesprekken wordt door medewerkers en bestuur gevonden in het beeld van de directie als 'manusje van alles'. Men vindt dat de directie, soms noodgedwongen, niet altijd met de goede dingen bezig is. Bijvoorbeeld bij het uitvallen van een teammanager worden taken zelf opgepakt, in plaats van te delegeren of externen in te schakelen.

Rol van team- en programmamanagers en strategisch adviseurs

Het gesprek tussen de directie en het management over de langere termijn lijkt ook niet voldoende plaats te vinden. In één van de interviews wordt gezegd: *"Ik denk dat het conceptueel vermogen hiervoor wel aanwezig is, maar dat directie en management zichzelf niet de tijd gunnen om stil te staan bij de goede vragen."* Teammanagers geven ook zelf aan dat 'te druk' het sturen op lange termijnstrategie in de weg staat: *"Scenario denken in het TMO zou toegevoegde waarde hebben. Bijvoorbeeld 'hoe ziet de wereld eruit na corona?'. Dat strategisch denken gebeurt gewoon niet. Daarvoor zijn we gewoon echt te druk."* Over de achtergronden van de ervaren (tijds)druk bij teammanagers wordt bij thema 6 meer verteld. Maar één van de redenen daarvan houdt verband

met het strategisch vermogen van de organisatie. Het inbrengen en sturen op de strategische lijnen van de organisatie wordt namelijk vooral van programmamanagers verwacht. En daarnaast kan zo'n rol ook verwacht worden van senior medewerkers of medewerkers met strategische kwaliteit binnen de teams. Deze twee rollen komen in de huidige situatie niet voldoende uit de verf.

Het blijkt dat medewerkers in de praktijk toch eerder naar de teammanager kijken, als het gaat om inhoudelijke sturing, dan naar de senior of strategisch medewerker binnen het team. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit mede dankzij onduidelijkheid over de rol van senior medewerkers komt. Wat is hun rol in de (strategische) sturing? Een medewerker zegt hierover: *“Wat is de taak van de seniors? Wat is de vraag aan hen? (...). Ik vind daar nog zeker wel onduidelijkheid. (...) We willen prima inhoudelijk een deel afvangen. Maar dat betekent wel wat voor mijn agenda.”* Een onheldere afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de programma- en teammanagers helpt hier ook niet bij. In thema 5 wordt hier nader op ingegaan, maar in het kort komt het erop neer dat teammanagers daardoor toch inhoudelijk betrokken worden bij (strategische) vraagstukken, terwijl dat niet tot hun 'core business' behoort. Als het gaat om de rol van programmamanagers bij het werken aan de lange termijn (strategie), dan moet daarover opgemerkt worden dat de strategische meerwaarde van deze groep voor het bestuur en de organisatie nog onvoldoende uit de verf komt. Over de rol van de programmamanagers bij strategische vraagstukken gaat het in de volgende thema.

5. Onvolwassen programmamanagement

Bij de reorganisatie van 2019 is ingezet op de versterking van het programmanagement. Deze versterking biedt oplossingen voor complexe, strategische en teamoverstijgende vraagstukken. Uit de verschillende onderzoeksmethoden blijkt dat de basis voor het programmamanagement weliswaar staat, maar dat het programmamanagement nog onvolwassen is.

De basis is op orde, maar het werkt nog niet altijd naar behoren

Uit het onderzoek komt naar voren dat de theorie achter het programmamanagement voor de betrokkenen duidelijk is. Uit de resultaten van de vragenlijst werkbeleving blijkt dat 89 procent van de medewerkers, die betrokken zijn bij een programma, goed weten wat het verschil is tussen een team- en een programmamanager⁶. 78 procent weet daarnaast ook welke doelen het programma heeft waar hij/zij bij betrokken is⁷ en 77 procent weet welke bijdrage ze zelf aan het programma leveren⁸.

Als er wordt gevraagd naar de resultaten en de effecten van programmamanagement wordt het beeld wisselender. Zo stelt 56 procent van de respondenten dat het werken met programma's zorgt voor betere resultaten, 43 procent is het deels eens en deels oneens met deze stelling⁹. Hetzelfde geldt voor de stelling *'De programmamanagers zorgen voor team overstijgende samenwerking'*. Hier is 44 procent het eens en 40 procent geeft aan deels eens/deels oneens¹⁰. Kortom, het programmamanagement lijkt nog onvoldoende tot de gewenste resultaten te leiden. Dit wordt bevestigd in de interviews en de open antwoorden van de vragenlijst werkbeleving. Hierover wordt bijvoorbeeld gezegd: *"Programmamanagement is m.i. nog echt in ontwikkeling in onze organisatie. Met name het teamoverstijgende karakter komt nog niet echt tot uitdrukking. Daardoor is van integrale, concernbrede aansturing op de betreffende inhoudelijke onderwerpen nog niet echt sprake"*.

Waarom komt programmamanagement nog onvoldoende uit de verf?

Met de invoering van de reorganisatie in 2019 is een apart team Strategie en Programma's, onder directe aansturing van de directie, ontstaan. Het doel hiervan was de strategische samenhang en teamoverstijgende aanpak van de programma's te borgen. Over deze positionering in de organisatie zijn alle betrokkenen positief. Het vergroot de mogelijkheid om te verbinden met meerdere teams, omdat een programma niet automatisch met een specifiek (beleids)team wordt geassocieerd. Daarmee wordt de bedoeling van de positionering van het team ondersteund. In de praktijk blijkt echter dat sommige programma's nog wel sterk worden gerelateerd aan een specifiek (beleids)team.

De positionering wordt dus als positief ervaren, maar er zijn ook knelpunten. Samengevat zijn dit:

- *Aansturing/leidinggeven vanuit de directie op team Strategie en Programma's (S&P) kan beter*
Hoewel er één op één sprake is van goed contact en aansturing tussen de directeur en programmamanager, heeft het team S&P het gevoel als groep onvoldoende te worden aangestuurd. De informatievoorziening vanuit de directie, de directe leidinggevers van deze groep, aan het team wordt echter als minimaal ervaren. Zo wordt hierover in de interviews gezegd: *"Informatie wordt gedeeld met teammanagers maar niet met ons. Dan mis je gewoon*

⁶ Stelling: 'Ik weet wat het verschil is tussen de functie van een teammanager en een programmamanager' (rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 32)

89% eens, 6% deels eens/oneens, 5% oneens.

⁷ Stelling: 'Ik weet wat de doelen zijn van de programma's waarbij ik betrokken ben' (rapportage vragenlijst werkbeleving p. 32)

78% eens, 21% deels eens/oneens, 2% oneens

⁸ Stelling: 'Ik weet welke bijdrage ik lever aan de programma's waarbij ik betrokken ben'. (rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 32)

77% eens, 21% deels eens/oneens, 2% oneens

⁹ Stelling: 'Het werken met programma's zorgt voor betere resultaten'. (rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 32)

56% eens, 43% deels eens/oneens, 2% oneens

¹⁰ Stelling: 'De programmamanagers zorgen voor teamoverstijgende samenwerking'. (rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 32)

44% eens, 40% deels eens/oneens, 16% oneens

echt soms cruciale informatie (...) Het TMO (teammanagers-overleg) werkt goed, maar zoiets is er niet voor programmamanagers.” Daarnaast ervaren de programmamanagers dat de directie weinig zichtbaar is wanneer het gaat over de doorontwikkeling van programmasturing binnen de organisatie. En de rol van het team S&P daarbij. Het team is zelf positief over het proces dat in de afgelopen maanden is opgestart, waarbij zij samen trends en ontwikkelingen in beeld brengen. Dit bevordert in hun ogen de onderlinge samenwerking en het bieden van strategische meerwaarde voor bestuur en organisatie.

- *Programmamanagers voelen zich geen volwaardig onderdeel van het management*
 Programmamanagers ervaren dat zij nog geen volwaardig onderdeel uitmaken van het sturingsmechanisme/management van de organisatie. Sturing lijkt nog met regelmaat vanuit de teams plaats te vinden. Programmamanagers ervaren dit weleens als lastig *“Ik voel mij soms meer een super veredelde projectmanager, dan iemand die echt onderdeel uitmaakt van het management in de organisatie.”* Het opstellen en afstemmen van de jaarplannen aan het begin van het jaar wordt als een goede stap gezien in het leggen van verbinding en gezamenlijk sturen. Maar gedurende het jaar wordt dat gevoel van gezamenlijk sturen (nog) niet vastgehouden. Er is behoefte aan een betere verbinding tussen de team- en programmamanagers. Waarbij programmamanagers meer vanzelfsprekend aanhaken op het gesprek met teammanagers en directie. Er gaat (vanuit de directie) veel aandacht uit naar de teammanagers, die ook een vast overlegmoment hebben met de directie. Af en toe schuiven programmamanagers aan bij het TMO, maar dit is nog minimaal. *“We zijn nog niet voldoende in staat geweest om datgene wat programmamanagers doen af te stemmen op hetgeen de teammanagers doen. Af en toe is er een poging dat programmamanagers bij het TMO komen, maar op de één of andere manier wordt die verbinding niet goed gelegd.”*
- *Behoeftte aan meer eenduidige uitvoering programmamanagement*
 Er is veel behoefte aan duidelijkheid over waarom we voor een programma kiezen en hoe een programma vorm krijgt. Wat is het teamoverstijgende karakter en hoe is een programma afgebakend (doelen, resultaten, planning)? In de huidige situatie is de inhoud van een aantal programma's onvoldoende afgebakend ten opzichte van de inhoud van de teams. Hierdoor is het niet duidelijk waar bepaalde projecten, thema's of taken belegd zijn. Valt iets onder aansturing van een teammanager of een programmamanager? Dit lijkt vooral aan de orde te zijn bij het programma Ruimte en team Ruimtelijke Ontwikkeling en bij het programma Sociale Koers en team Samenleving. De team- en programmamanagers lijken de taken vooral in onderling overleg te verdelen, waardoor het soms zoeken is bij wie je waarvoor moet zijn. Hierdoor ontstaat het risico dat dingen dubbel gedaan worden of juist tussen wal en schip belanden. In één van de interviews wordt aangegeven: *“In werkelijkheid zie je dat teammanager en programmamanager best tevreden zijn over de taakverdeling, maar niemand anders weet het. Dus alle mails worden dan naar beide gestuurd.”* Ook bij het bestuur leidt dit geregeld tot onduidelijkheid: *“In het college komt dit thema ook regelmatig aan de orde. Dat er onduidelijkheid is over het onderscheid tussen programma en teams.”* Eén van de programmamanagers schets dat dit ook verwarrend is voor de programmamedewerkers: *“Mensen weten niet altijd bij wie ze met vragen over de inhoud, voortgang, etc. terecht kunnen; dat is verwarrend voor hen.”*
 Bovendien lijkt de opgave in sommige gevallen meer gericht te zijn op één team in plaats van dat het de teamoverstijgende samenwerking bevordert. *“Als je kijkt naar het team SAM dan valt de opgave van het team gelijk met het programma. (...). We hebben het wel verdeeld. (...) Soms doen we dingen dubbel.”* Bij de programma's Organisatieontwikkeling en Duurzaamheid is het onderscheid tussen sturing door team- en programmamanagers wel helder.

Deze situatie komt de sturing op de strategische lijnen niet ten goede (thema 4), veroorzaakt drukte in de organisatie (wie maakt keuzes?) (thema 3) en leidt tot (tijds)druk bij de teammanager (thema 6).

6. Sturing via teammanagers komt niet uit de verf

In het onderzoek wordt veel teruggegeven over de teamomvang en het coachend leiderschap in de organisatie. Zo ervaart de hele organisatie dat leidinggevend in het algemeen onder (tijds)druk staan, waardoor hun vermogen om te sturen als beperkt wordt ervaren. Dit uit zich onder andere in uitspraken zoals: *“Het team is veel te groot om alle medewerkers aandacht te geven. Als er dan daar bovenop nog allerlei werk-issues spelen is aandacht voor individuen al helemaal niet aan de orde.”* En *“Ze pakken die zaken op waar ze op aangesproken worden. Door de werkdruk moeten ze keuzes maken. De één kiest ervoor minder te sturen op inhoud (werkvoorraad, prioritering, ‘waar gaan we naartoe’) en de ander kiest ervoor om geen beoordelings- en functioneringsgesprekken te voeren.”*

Hier staat tegenover dat de medewerkers uitspreken dat de intenties van de teammanagers goed zijn en dat wanneer er iets is, je altijd bij ze terecht kan. Zo geeft 73 procent van de respondenten in de vragenlijst aan het eens te zijn met de stelling *‘Als ik ergens mee zit, dan kan ik bij mijn leidinggevende terecht’*¹¹. Medewerkers lijken zelfs in veel gevallen begrip te tonen voor het gebrek aan persoonlijke aandacht vanuit de teammanager. Ondanks dat ze hier veel last van hebben. *“De teammanager doet erg zijn best, maar zit in een spagaat. De agenda zit overvol. Mijn teammanager kijkt erg naar zijn mensen om, maar de huidige situatie maakt dit er niet makkelijker op.”* Ook door college, directie en teammanagers zelf worden deze ervaringen onderschreven.

Bovenstaande zou daarmee een verklaring kunnen zijn voor de matige scores op de volgende stellingen, gerelateerd aan de rol van de leidinggevend:

- *Mijn leidinggevende coacht mij voldoende in mijn ontwikkeling.*
47% eens, 32% deels eens/oneens, 21% oneens
- *Mijn leidinggevende geeft mij regelmatig feedback over hoe ik mijn werk doe.*
43% eens, 28% deels eens/oneens, 27% oneens
- *Mijn leidinggevende heeft voldoende aandacht voor mij*
57% eens, 23% deels eens/oneens, 18% oneens (10 procentpunt lager dan de landelijke benchmark)

Onderliggende factoren werkdruk teammanagers

Voor de druk die op de leidinggevend ligt worden verschillende redenen aangedragen. Deze worden hieronder nader toegelicht:

- *Omvang van (enkele) teams wordt als (te) groot ervaren*
In sommige teams is er sprake van een groot aantal medewerkers. Daar wordt ervaren dat de afstand tussen de teammanager en de medewerkers groot is. De feitelijke tijd dat een teammanager persoonlijke aandacht kan geven aan een medewerker is beperkt. Medewerkers en teammanagers ervaren dat er door deze afstand een drempel is om de teammanager te benaderen of te benutten bij vraagstukken in het werk. Hierdoor wordt een teammanager pas in een (te) laat stadium betrokken in een proces, waardoor deze zijn/haar waarde vaak niet of te laat kan toevoegen. *“Je komt pas in actie als er wat gebeurt of als iets al uit de hand is gelopen. Het is meer incidentmanagement geworden. Mensen ervaren een tekort aan een sparringpartner, omdat je als teammanager te veel op afstand staat.”* Aangegeven wordt dat in de situatie voor 1 januari 2019 de coördinator vaak deze functie als eerste aanspreekpunt vervulde en daarmee veel vragen afving en mee hielp oplossen.

Het is relevant om de feitelijke omvang van de teams te bekijken. Hoe verhoudt dit zich tot het destijds gekozen uitgangspunt? De uitkomst van deze analyse is te zien in tabel 7. Uit de tabel

¹¹ Stelling: *‘Als ik ergens mee zit dan, kan ik bij mijn leidinggevende terecht’* (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 25)
73% eens, 15% met deels eens/oneens en 11% oneens. Het percentage eens is 2 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

blijkt dat in de huidige praktijk de omvang of span of attention van de teams verschilt. Feitelijk komt de omvang van bepaalde teams uit boven het uitgangspunt van 20 tot 30 medewerkers.

Tabel 6. Teamomvang (peildatum 1 januari 2021)

Team	FTE	Aantal medewerkers intern	Aantal medewerkers extern
VTH	35,47	40	6
UB	36,17	38	2
RO	30,49	35	9
A&O	25,51	31	5
BV	25,54	30	3
SAM	21,62	27	11
DV	19,39	25	1
VID	19,02	24	3
INFO	21,58	23	5
VOB	20,61	23	2
FAB	15,07	17	0
S&P	6,25	7	3

- Medewerker steunt meer dan verwacht op teammanager**

Door het wegvallen van de coördinatoren wordt er, meer dan in de oude organisatie, een beroep gedaan op de zelfstandigheid van medewerkers. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van zelfstandigheid en eigenaarschap van medewerkers verschilt (per team). Hoewel medewerkers zichzelf over het algemeen positief scoren op de aspecten van eigenaarschap (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 22), wordt er met name door teammanagers aangegeven dat medewerkers bij het uitvoeren van hun werk meer dan verwacht een beroep doen op de teammanager. *"Ik verwacht dat medewerkers zelf koers bepalen of een visie hebben op inhoud of proces. Daarvoor kloppen ze dan toch vaak weer bij mij aan als teammanager."* Medewerkers zelf geven aan dat ze bij het uitvoeren van hun werk inhoudelijke sturing missen (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 27). Ze verwachten dit ook van de teammanager, terwijl deze dat niet altijd kan bieden. *"Teammanagers worden niet geacht inhoudelijke kennis te hebben. Daardoor voel je je als medewerker best alleen. Steeds meer wordt er ook wel door collega's gereageerd van 'dat is niet mijn werk, dus dat ga ik niet doen'. De teammanager heeft dan niet voldoende zicht op de inhoud om daar op in te springen."*
- Inhoudelijke sturing van programmamanagers en medewerkers met strategische kwaliteit wordt onvoldoende benut**

Dat er voor inhoudelijke sturing een beroep wordt gedaan op de teammanager heeft ook te maken met het onvoldoende benutten van het strategisch vermogen op andere plekken in de organisatie. Programmamanagers kunnen een deel van de sturing op inhoud inbrengen. En daarnaast kan zo'n rol ook worden verwacht van senior medewerkers of medewerkers met strategische kwaliteit binnen de teams. Deze twee rollen komen in de huidige situatie niet voldoende uit de verf, zoals te lezen is bij thema 4 en thema 5. Daardoor lijken medewerkers eerder de weg richting teammanager te bewandelen.
- Informatievoorziening en ondersteuning onvoldoende helpend**

In de organisatie wordt ervaren dat als het gaat om de ondersteuning een heel aantal zaken niet op orde zijn. Teammanagers kunnen bijvoorbeeld niet met één druk op de knop beschikken over de gegevens met betrekking tot budgetten, formatie of ziekteverzuim. Zo wordt hierover gezegd: *"Je kunt nergens bij qua informatie (...) Ook managers hebben hier last van. Als zij gemakkelijker gegevens kunnen ontsluiten en niet overal achteraan moeten dan geeft dat ook wat lucht bij de managers."*

De centralisatie van het bedrijfsbureau was één van de nieuwe uitgangspunten die hierbij zou moeten helpen. Uit het onderzoek blijkt nu dat de ontwikkeling van het centrale bedrijfsbureau en de beoogde facilitering van daaruit aan de teams nog onvoldoende uit de verf komt. Er is nog geen sprake van een uniforme aanpak voor ondersteuning op goed budgetbeheer. En ook is er nog geen eenduidige werkwijze ontwikkeld voor de ontsluiting en benutting van financiële data en analyses, waarmee teams van de juiste (stuur)informatie kunnen worden voorzien. De kwaliteit van de ondersteuning is daarmee erg afhankelijk van de (gelukkig deskundige) medewerkers die deel uitmaken van de bedrijfsbureauafunctie. Maar nog niet geborgd in een eenduidige manier van werken en systemen en processen. In één van de interviews wordt hierover gezegd: *“De financiële functie in Houten vind ik best wel zwak. Dat gaat niet over personen, want individuen zijn uitstekende professionals. Maar ik moet veel bijhouden op de achterkant sigarendoos. (...) Het zit zowel in kwaliteit en kwantiteit. Kwaliteiten nog onvoldoende aanwezig om de slag te kunnen maken. En als ze aanwezig zijn, dan zijn ze kwetsbaar omdat systemen en processen van excellen aan elkaar hangen.”* Alles bij elkaar kost dit teammanagers en hun ondersteuning veel tijd en energie. En die tijd en energie kunnen ze niet besteden aan hetgeen ze eigenlijk mee aan de slag zouden willen of moeten zijn.

- *Belemmerende sturing op details en ervaren controlemechanismen*
Teammanagers ervaren dat zij soms met detailzaken bezig zijn en daar ook op aangesproken worden. Hier wordt door teammanagers een verband gelegd met bestaande controlemechanismen in de organisatie. Mechanismen die detailsturing in de hand lijken te werken en die haaks lijken te staan op de beelden die mensen hebben bij de uitgangspunten van eigenaarschap en coachend leiderschap. Zo zijn teammanagers veel tijd kwijt aan het invullen van allerlei procedures. *“Er zijn daarnaast ook allerlei zaken die ik moet controleren of fiatteren (TIM, verlof, ziekte, facturen, collegevoorstellen, etc.). Veel procedures lopen daarbij dan nog steeds zoals vroeger, terwijl ik me afvraag of het functioneel is en ook in het kader van eigenaarschap bij medewerkers misschien soms echt anders moet/kan”* En daarnaast ervaren ze daarbij ook lang niet altijd de ruimte om zelfstandig te sturen, omdat ze voor besluitvorming aan moeten kloppen bij de directie. Aangeven wordt dat ruimte laten voor teammanagers er ook toe bij kan dragen dat de directie nog beter haar rol kan vervullen. Door verantwoordelijkheid terug te leggen bij het management, waar het veelal ook thuishoort, speelt de directie tijd vrij om zich te concentreren op de lange, strategische lijnen.

Breed gedeeld is de conclusie dat er in de huidige situatie veel van de teammanager wordt verwacht. De teammanagers staan onder (tijds)druk en in de organisatie wordt dagelijks ervaren dat dit belemmerend werkt op de verdere (door)ontwikkeling van het coachend leiderschap in Houten. De rol die zij spelen in de aansturing van de organisatie en de (door)ontwikkeling van de organisatieontwikkeling staat daarmee onder druk. Denk hierbij aan het stimuleren van eigenaarschap van de medewerkers.

Teammanagers geven aan dat doorontwikkeling van het managementteam wenselijk is. Hier was een goede start mee gemaakt met elkaar, bijvoorbeeld met het vormen van een gezamenlijk beeld van de betekenis van het begrip coachend leiderschap in Houten. Toch is het algehele gevoel dat dit proces is gestagneerd, mede als gevolg van de COVID-19 crisis. *“Bij de start van de nieuwe organisatie was er ongelooflijk veel energie in het nieuwe managementteam (...) We vonden elkaar, we stelden weer vragen. (...). Daarna kwam corona en kwam iedereen in de overleefmodus. Wat er toen gebeurde is een logische standaard reflex; iedere manager trok zich terug op zijn/haar vakdiscipline met het team. Omdat dat als belangrijkste voelde om door te laten gaan.”* Ook het vertrek van enkele teammanagers maakt dat de continuïteit van het gezamenlijke proces onder druk is komen te staan. Teammanagers geven aan dat door een gebrek aan tijd (veel te regelen, veel dagdagelijkse sturing) er te weinig gesprek en verdieping tot stand komt met elkaar en met de directie over hoe het coachend leiderschap eruit ziet in de praktijk en over management thema's in

het algemeen. Hoe worden situaties aangepakt, kunnen we van elkaar leren? De gemeenschappelijkheid wordt hierin gemist, terwijl het wel belangrijk wordt gevonden om met elkaar een eenduidige manier van leidinggeven te hebben. Uit de interviews komt naar voren dat men heel graag weer terug wil naar die gemeenschappelijkheid en het voeren van het goede gesprek.

7. Integrale samenwerking onder druk

Samenwerking scoort niet goed

Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking tussen de teams en daarmee de integrale benadering van vraagstukken een belangrijk aandachtspunt is. In het algemeen wordt de integraliteit - het vanuit verschillende invalshoeken benaderen van een vraagstuk - niet goed beoordeeld. Zo beantwoordt maar 32 procent van de medewerkers de volgende stelling positief: *'De samenwerking tussen teams is goed.'*¹² Dit is bovendien 7 procentpunt lager dan de landelijke benchmark. Hoewel enkele medewerkers en bestuurders zich positief uitspreken over de integraliteit, vindt het merendeel dat dit echt beter moet.

Opvallend is dat medewerkers over het algemeen hun eigen samenwerkingsgedrag als positief beoordelen. Maar dat wanneer hen wordt gevraagd een oordeel te geven over de algemene samenwerking tussen teams, dit niet goed scoort. Zo wordt in de vragenlijst werkbeleving wel goed gescoord op de stelling: *'Bij een nieuwe taak of project, denk ik goed na over wie ik daarbij moet betrekken (binnen of buiten onze organisatie).'*¹³. In tegenstelling tot de hierboven gepresenteerde stelling.

Bereidheid is groot, waarom lukt het dan niet?

Uit de verschillende onderzoeksmethoden komt duidelijk naar voren dat het geen opzet is om anderen niet te betrekken. De bereidheid of intentie tot samenwerking is hoog. Uit de open antwoorden van de vragenlijst werkbeleving blijkt dat medewerkers bij een vraag om hulp over het algemeen goed worden geholpen door collega's (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 31*). Maar integraliteit gaat niet alleen om het positief beantwoorden van een hulpvraag. Het gaat bijvoorbeeld ook om het proactief betrekken van collega's bij een vraagstuk. Er lijken drie factoren te zijn die deze vorm van samenwerking belemmeren. Deze factoren hangen veel samen met punten die al eerder in dit rapport zijn aangedragen. Ze worden hieronder op een rij gezet, dit keer in relatie tot de samenwerking tussen teams.

- *Wie is waarmee bezig?*

Het blijkt voor veel medewerkers onvoldoende helder te zijn wie in onze organisatie waarmee bezig is. Slechts 19% van de medewerkers geeft aan goed op de hoogte te zijn van waar andere teams zich mee bezig houden¹⁴. De uitwisseling van informatie tussen teams is een aandachtspunt. Het onvoldoende op de hoogte zijn van waar anderen mee bezig zijn, wordt nog eens extra versterkt door corona. De informele contacten in de wandelgangen worden erg gemist. *"De contacten zijn heel erg beperkt door corona het laatste jaar. Je moet elkaar echt opzoeken (niet spontaan) en dat gebeurt te weinig."* Ook wordt aangegeven dat het aantal medewerkers dat de organisatie heeft verlaten, is toegenomen. Dat helpt niet in de samenwerking tussen teams, omdat daardoor niet altijd meer helder is wie waarvan is. Binnen het team of cluster vinden medewerkers dit vaak nog wel duidelijk, maar daarbuiten is het lastig.

- *Onvoldoende tijd om goed samen te werken*

Door de hoge werkdruk ervaren medewerkers onvoldoende tijd om samen te werken met andere teams. Zo wordt hierover in de vragenlijst werkbeleving opgemerkt: *"Ik denk dat veel teams vooral bezig zijn om hun eigen zaken goed te kunnen blijven uitvoeren. Er lijkt soms weinig*

¹² Stelling: *'De samenwerking tussen de teams is goed'* (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 30*).

32% eens, 47% deels eens/oneens, 20% oneens. Het percentage eens is 7 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

¹³ Stelling: *'Bij een nieuwe taak of project, denk ik goed na over wie ik daarbij moet betrekken'* (binnen of buiten onze organisatie) (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 22*).

90% eens, 8% deels eens/oneens, 2% oneens

¹⁴ Stelling: *'Ik ben goed op de hoogte van waar andere teams zich mee bezighouden'* (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 30*). 19% eens, 42% deels eens/oneens, 37% oneens. Het percentage eens is 26 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

ruimte (tijd) te zijn om sowieso buiten dat zichtveld te kijken. Zie ook soms veel energie in juist het van jezelf weg organiseren in plaats van constructief aanbieden om samen aan oplossingen te werken. Dit heeft volgens mij niet met onwil of onbereidheid te maken, maar met het feit dat iedereen hartstikke vol zit.” In de interviews wordt daarbij aangedragen dat het opdrachtgestuurd werken hierbij een oplossing kan bieden. *“Met opdracht gestuurd werken kan je duidelijk maken waarom je de ander nodig hebt. En ook zuinig zijn op de ander: hiervoor heb ik je nodig, op deze momenten en dat vraagt zoveel van jou.”*

- **Wie stuurt op verbinding?**

Het is voor medewerkers niet duidelijkheid wie er stuurt op de verbinding en samenwerking tussen de teams. Hoewel de teammanagers hier een belangrijke rol in zouden moeten spelen, wordt ervaren dat dit in de praktijk onvoldoende uit de verf komt (zie thema 6). In de focusgroepen werd verwezen naar de vorige organisatiestructuur, waarin het afdelingshoofd de hoeder was van de samenwerking tussen clusters. Medewerkers vragen zich af wie er in de huidige structuur staat voor het gemeenschappelijke belang. *“Nu hebben beide teams hun eigen verantwoordelijkheden (...) waar ze op afgerekend worden. Dat helpt niet in het realiseren van een gezamenlijk belang.”* Daarbij lijkt ook het programmamanagement nog onvoldoende bij te dragen aan het team overstijgend werken. Zo is 44 procent van de medewerkers die in haar werk te maken heeft met programma's het eens met de stelling *‘de programmamanagers zorgen voor team overstijgende samenwerking’*.¹⁵ De mogelijke oorzaken hiervoor staan beschreven bij thema 5.

Hoewel de samenwerking tussen de teams een aandachtspunt is dat organisatie breed speelt, wordt in een aantal gevallen de samenwerking tussen een specifiek aantal teams genoemd. Zo wordt er aandacht gevraagd voor de samenwerking tussen het bedrijfsbureau en control. Daar lijkt onhelderheid te bestaan tussen de medewerkers bedrijfsbureau en de controllers van het team Bedrijfsvoering over hun samenwerking en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. En ook geven medewerkers signalen af dat de samenwerking binnen de ruimtelijke keten niet altijd goed lijkt te verlopen. Hierbij wordt een relatie gelegd met de ‘knip’ die is gemaakt bij de nieuwe teamindeling per 1 januari 2019. Bij een aantal mensen uit deze teams (VTH, RO, VOB, UB) heerst het gevoel dat de knip tussen de teams heeft gezorgd voor nieuwe ‘muurtjes’ tussen teams die moeilijk te doorbreken zijn. Over de teamindeling valt meer te lezen bij thema 10.

In gezelschap besluiten ook geen onbekend fenomeen

Aan de andere kant speelt ook dat men binnen de gemeente Houten kan doorslaan in het betrekken van anderen. Voordat een voorstel goedgekeurd is, wordt er afstemming gezocht met een groot aantal mensen in de organisatie. *“Er wordt hier vooral in gezelschap besloten. (...) Ik zie mensen niet terugdeinzen voor het nemen van een lastig besluit, maar wel dat het even het hele circus langs moet. (...) Mensen mogen zich wel eens afvragen; waar ben je nu van en waar ben je niet van? En soms loslaten als het goed belegd is.”* Het komt de slagvaardigheid van de organisatie niet ten goede. Dit kan ook een mogelijke verklaring zijn voor de slechte score op de volgende stelling: *‘Beslissingen worden snel genomen binnen de organisatie’*.¹⁶ Slechts twaalf procent van de respondenten is het eens met deze stelling. In de gesprekken wordt aangegeven dat het prettig is dat besluiten zorgvuldig worden genomen, maar dat de traagheid ook als storend wordt ervaren. Mogelijk spelen verschillende zaken die eerder beschreven zijn een rol, zoals onheldere taakverdeling team- en programmamanagers (thema 5), de ervaren sturing op controle en details (thema 6) of onvoldoende eigenaarschap bij medewerkers (thema 6).

¹⁵ Stelling: *‘De programmamanagers zorgen voor teamoverstijgende samenwerking’* (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 32)
44% eens, 40% deels eens/deels oneens en 16% oneens.

¹⁶ Stelling: *‘Beslissingen worden snel genoeg genomen binnen onze organisatie’* (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 34)
12% eens, 46% deels eens/oneens, 41% oneens. Het percentage eens is 26 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

8. Gebrek aan reflectie, feedback en leren belemmert ontwikkeling

In basis geen feedbackcultuur

Reflectie, feedback geven en ontvangen en leren zijn dingen die in de organisatie van de gemeente Houten niet vanzelf gaan. Zo wordt hierover in de interviews aangegeven: *“Leren en ontwikkelen vereist ook tijd hebben voor reflectie; hoe doen we het nu? Dat zit niet zo in ons DNA.”*

Leren doe je niet alleen door het volgen van een opleiding of training, maar juist ook door elkaar in het dagelijks contact en de onderlinge samenwerking van feedback te voorzien of aan te spreken. Medewerkers geven aan dat ze aan directe collega's, die ze goed kennen en waar veel mee wordt samen gewerkt, redelijk makkelijk feedback geven. Maar uit het onderzoek blijkt in het algemeen dat het in de organisatie niet gebruikelijk is om elkaar feedback te geven of aan te spreken (zie thema 2). Medewerkers ervaren dat dit te weinig of niet gebeurt en geven aan dit zelf ook lastig te vinden. Bijvoorbeeld op het moment wanneer werkzaamheden niet goed verlopen of een ander zijn of haar verantwoordelijkheid niet pakt. In één van de interviews wordt gezegd: *“Dat zou wat mij betreft tot uitdrukking mogen komen in het maken van duidelijke afspraken, ons daar met elkaar aan houden, aanspreken. Dat deel is niet altijd leuk en gezellig en dat kan nog wel eens lastig zijn.”* De ervaring is zelfs dat feedback of aanspreken wordt vermeden en dat dit ertoe leidt dat er om mensen heen wordt georganiseerd. Daardoor worden bepaalde vraagstukken soms bij anderen neergelegd, dan bij wie ze eigenlijk zouden moeten liggen. *“Aandachtspunt is dat mensen die goed functioneren vaak werk op hun bord krijgen, terwijl er om mensen die minder goed functioneren heen wordt georganiseerd. Dat beïnvloedt het werkplezier.”* De hoge werkdruk, die medewerkers ook bij elkaar zien, lijkt ook een rol te spelen bij het geven van feedback. Medewerkers zijn daardoor terughoudend bij het aanspreken van elkaar. In één van de focusgroepen wordt daarover gezegd: *“Het voelt als een drempel als de ander het al heel druk heeft. Is mijn feedback dan belangrijk genoeg om daar tijd voor te reserveren?”*

Tijd is belemmerende factor voor verbetering

Naast het gebrek aan feedback, wordt in het onderzoek aangegeven dat er geen tijd is of wordt genomen reflectie, leren en ontwikkelen. De oorzaak hiervan wordt bij de hoge werkdruk gezocht (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 24). Zo wordt aangegeven over leren en vernieuwen: *“De afgelopen jaren waren zo ontzettend druk dat dit er echt bij inschiet.”* Ook uit de stellingen blijkt dat medewerkers onvoldoende tijd ervaren voor leren en reflectie. Slechts 41 procent van de medewerkers geeft aan het eens te zijn met de stelling *‘ik krijg voldoende tijd om te reflecteren op mijn werk’*¹⁷ en slechts 34 procent van de medewerkers is het eens met de stelling *‘Binnen onze organisatie leren we van eerdere, ervaringen, successen en fouten’*¹⁸. Opvallend hierbij is dat medewerkers in de vragenlijst werkbeleving aangeven dat zij over het algemeen wel voldoende mogelijkheden krijgen om opleidingen en cursussen te volgen¹⁹. In één van de interviews wordt daarover opgemerkt: *“We hebben vanuit de Houten Academie allerlei online workshops en trainingen. Ik vind dat we daar eigenlijk best goed in faciliteren.”*

¹⁷ Stelling: *‘Ik krijg voldoende tijd om te reflecteren op mijn werk’* (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 23)

41% eens, 36% deels eens/oneens, 22% met oneens.

¹⁸ Stelling: *‘Binnen onze organisatie leren we van eerdere, ervaringen, successen en fouten’* (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 35)

34% eens, 47% met deels eens/oneens, 18% oneens. Het percentage eens is 19 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

¹⁹ Stelling: *‘Ik krijg voldoende mogelijkheden om opleidingen of cursussen te volgen’* (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 23)

66% eens, 25% met deels eens/oneens, 9% oneens. Het percentage eens is 1 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

9. Verminderd gevoel van vertrouwen en veiligheid

In de vragenlijst werkbeleving geven meerdere medewerkers aan, bij het thema vertrouwen en veiligheid, dat ze het gevoel hebben dat de sfeer, het vertrouwen en het gevoel van veiligheid de laatste anderhalf tot twee jaar minder is geworden. *“Ik heb het gevoel dat er de afgelopen periode (circa 1,5 jaar) iets in onze organisatie veranderd is. Dit komt in mijn ogen niet door de reorganisatie, misschien wel een beetje door corona, maar ook daarvoor had ik dit gevoel wel al. Ik heb het gevoel dat onze fijne werksfeer, de grootste kracht van onze organisatie, op een of andere manier onder druk staat. Waar het precies in zit, kan ik niet zeggen. Het contact dat ik zelf met collega's heb is heel fijn.”* De andere onderzoeksmethoden bevestigen dit beeld en geven meer zicht op de achtergronden van dit afnemende gevoel.

Het afnemende gevoel van vertrouwen en veiligheid lijkt te worden ervaren door (een deel van) de medewerkers en het management. De vragenlijst werkbeleving wijst in het algemeen uit dat de meeste medewerkers zich veilig voelen in de organisatie (76 procent)²⁰. Dit percentage ligt acht procentpunt lager dan gemiddeld bij andere organisaties in de landelijke benchmark. Ook het percentage dat aangeeft zijn/haar mening durft te geven, ook als deze afwijkt van anderen, is lager dan de landelijke benchmark. 71 procent van de medewerkers geeft aan dit wel te durven²¹. Bijna driekwart van de medewerkers geeft aan dat er in de organisatie respectvol met elkaar wordt omgegaan²² en dat de sfeer prettig is²³.

Achtergronden verminderd gevoel van vertrouwen en veiligheid

In de gesprekken over werksfeer is aan de orde gekomen, dat niet alleen de top van de organisatie de werksfeer bepaalt. *‘Iedereen kan de werksfeer bepalen, dat doen we met ons allen. Je bent er zelf onderdeel van dat je het kunt veranderen’*. Toch komt uit zowel de interviews, de focusgroepen als de vragenlijst naar voren dat de oorzaken van het gedaalde vertrouwen en veiligheid door medewerkers met name worden gezocht bij het handelen (of niet handelen) van de directie en het college.

Samenvattend spelen de volgende vijf zaken een rol bij het gedaalde gevoel van vertrouwen en veiligheid:

- **Medewerkers en management voelen zich niet serieus genomen**
Het afgenomen gevoel van vertrouwen en veiligheid heeft o.a. te maken met de mate waarin medewerkers en management het gevoel hebben dat zij serieus worden genomen. Hierbij kunnen twee elementen worden onderscheiden: (1) serieus worden genomen als deskundige/professional en (2) het serieus nemen van de problematiek (met name werkdruk) van de individuele medewerker. Wat betreft het eerste punt geven de medewerkers in de vragenlijst werkbeleving aan te ervaren dat hun ideeën en adviezen regelmatig niet serieus worden genomen door directie²⁴ en college²⁵. Dit kan er toe leiden dat mensen niet altijd de veiligheid voelen om te zeggen wat zij denken. De volgende quote is een weergave van deze situatie: *“Mensen durven niet te zeggen dat er niet voldoende wordt gecommuniceerd, keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld of durven geen*

²⁰ Stelling: ‘Ik voel me veilig in onze organisatie’ (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 41)

76% eens, 17% deels eens/oneens, 6% oneens. Het percentage eens is 8 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

²¹ Stelling: ‘Ik voel me vrij om mijn mening te geven ook als mijn mening afwijkt van anderen’ (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 41).

71% eens, 20% deels eens/oneens, 9% oneens. Het percentage eens is 4 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

²² Stelling: ‘In de organisatie behandelen we elkaar met respect’ (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p.41)

76% eens, 17% deels eens/oneens, 6% oneens. Het percentage eens is 1 procentpunt hoger dan de landelijke benchmark.

²³ Stelling: ‘De sfeer in onze organisatie is prettig’ (rapportage vragenlijst werkbeleving, p.41)

72% eens, 21% deels eens/oneens, 6% oneens. Het percentage eens is 3 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

²⁴ Stelling: ‘Ideeën of adviezen worden serieus genomen door de directie’ (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 41)

46% eens, 41% deels eens/oneens, 12% oneens. Het percentage eens is 14 procentpunt lager dan de landelijke benchmark.

²⁵ Stelling: ‘Ideeën of adviezen worden serieus genomen door het college’ (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 41)

46% eens, 42% deels eens/oneens, 11% oneens.

‘nee’ te zeggen. Zeker niet als er wordt gezegd: ‘je doet het toch maar’.” Het heeft ook gevolgen voor de manier waarop medewerkers eigenaarschap durven te nemen: *“Soms geldt voor mijn mensen wel dat ze de samenwerking met bestuur lastig vinden en soms ook wel onveilig. Dat heeft invloed op het functioneren. Dan is het soms bijvoorbeeld ook moeilijk om eigenaarschap te nemen.”* Het sturen op details, daarover later meer, tast het vertrouwen in de deskundigheid van de medewerker verder aan. *“Er is momenteel sprake van interventies vanuit het college tot op detailniveau, waardoor medewerkers zich niet serieus genomen voelen.”*

Het afgenomen gevoel van vertrouwen wordt - zoals hierboven kort aangestipt - ook gerelateerd aan de werkdruk en de mate waarin dit probleem serieus wordt genomen door directie en college. Bij thema 3 is er langer stilgestaan bij de werkdruk en het stellen van prioriteiten. Het gevoel leeft dat vanuit de organisatie voorstellen worden gedaan om te prioriteren, maar deze door directie en college niet worden gesteund. Dit leidt tot onduidelijkheid bij de medewerker. Daarnaast ervaren medewerkers dat het lang duurt voordat (acute) problemen worden opgelost. Zo wordt hierover in de focusgroepen gezegd: *“Ik ben in (...) verandert van functie, maar ik heb nog steeds taken bij mij die nog steeds niet bij een ander belegd zijn. Omdat er gewoon geen vervanging is geregeld. Ik weet niet waar dat stopt, maar er wordt niet doorgepakt.”* Worden er geen keuzes gemaakt? Of worden ze wel gemaakt, maar wordt daar niet voldoende over gecommuniceerd? Het punt is dat medewerkers er geen beeld bij hebben en misschien nog wel belangrijker: ze ervaren geen verandering in hun huidige situatie. Dit doet wat met het vertrouwen.

- *Gemis aan communicatie leidt tot onbegrip*
Communicatie of het gemis daaraan draagt niet bij aan het wederzijds vertrouwen. Medewerkers willen beter kunnen begrijpen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Het gevoel heerst dat er in de huidige praktijk te weinig tijd wordt vrijgemaakt voor terugkoppeling, het onderlinge gesprek of het beargumenteren van keuzes. Daardoor bestaat er een grotere kans dat medewerkers gaan ‘gissen’ waarom bepaalde dingen gaan zoals ze gaan. Terugkoppeling over keuzes of de argumentatie waarom ergens wel of niet toe besloten is, wordt ook door teammanagers wel eens gemist. Voorbeelden die hierbij genoemd worden, zijn de terugkoppeling vanuit DT-vergaderingen en de keuze voor tijdelijke interim-teammanagers. Door het ervaren gebrek aan informatie ontstaat ‘ruis op de lijn’ en het lijkt zelfs wantrouwen op te wekken: *“Waarom doen we dat niet? Is het geheim? Je mist daardoor echt informatie. Vertrouw je elkaar niet om dat te delen?”*

Als voorbeelden hoe de zichtbaarheid en communicatie vanuit de directie kan worden verbeterd, dragen medewerkers relatief simpele dingen aan. Zo is de vlog, die de directie aan het begin van de COVID-19 crisis periodiek maakte, door de medewerkers zeer gewaardeerd. Dit wordt momenteel gemist, zo blijkt uit de focusgroepen. Hieruit blijkt dat met een relatief simpel communicatiemiddel de zichtbaarheid van de directie vergroot kan worden. Zeker in tijden waarbij het niet mogelijk is om elkaar spontaan op de gang te treffen. Zo stelt een medewerker in de focusgroep over het verdwijnen van de corona-vlogs: *“Nu is het al maanden stil. Misschien is er achter de schermen wel aandacht voor (redactie: het thema corona), maar dat horen we dan nu niet meer. Stukje aandacht voor wat er allemaal gebeurt mag wel.”* Medewerkers waarderen ook de informatiebijeenkomsten, zoals deze eerder ook door de directie werden georganiseerd. Het blijkt voor medewerkers een belangrijke aanvulling te zijn op informatie die via Insite wordt gedeeld. Daarvan is de ervaring dat belangrijke of cruciale informatie nog wel eens gemist wordt, doordat er ook veel andere informatie via Insite wordt verstrekt.

- *Contact met college minder prettig dan voorheen*
Medewerkers vinden de relatie met het college minder prettig geworden (*Rapportage vragenlijst werkbeleving*, p. 42). Men ervaart een grotere afstand en daardoor minder gevoel bij wat er leeft in het college en welke overwegingen daar spelen. *“Waar ik zelf behoefte aan zou hebben is soms een terugkoppeling, niet zozeer op inhoud van mijn collegevoorstel, maar vooral: hoe kijkt de rest van het college hiernaar en wie heeft welk belang? Dus hoe zijn de verhoudingen en de sfeer in het college.”* En ook hier speelt onduidelijkheid over de achtergronden van keuzes een rol bij gevoeld vertrouwen. Daarover lijkt te weinig uitwisseling te bestaan tussen portefeuillehouder en ambtenaar. *“De argumentatie voor keuzes van het college is vaak niet helder/duidelijk genoeg richting medewerkers, waardoor een keuze niet goed uit te leggen is. Als dat (te) vaak gebeurt, dan voelen mensen zich op een gegeven moment niet meer begrepen.”*

Medewerkers maken zich ook zorgen over de relatie tussen het college en de directie en de mate waarin de directie het nodige tegenwicht biedt. Zij geven het signaal af dat het soms lijkt alsof de top van de organisatie niet op één lijn zit en rollen door elkaar lopen. Meer specifiek wordt in dat kader benoemd dat wordt ervaren dat de burgemeester veel invloed uitoefent op de organisatie. Hij zet geregeld ‘het ambtelijke apparaat in werking’. Hierbij zijn medewerkers zoekende naar hoe dit zich verhoudt tot hun eigen rol en met name ook de sturing vanuit de directie en/of teammanager. Zij ervaren hierdoor onrust.

- *Er wordt beperkte ruimte gevoeld om eigenaar te zijn*
Een belangrijk thema, dat wordt aangedragen in relatie tot vertrouwen, heeft te maken met eigenaarschap. Hierover wordt aangegeven dat medewerkers en management ervaren, dat de ruimte die ze krijgen om hun eigen werk te doen, soms beperkt is. In dat kader wordt bijvoorbeeld het detailniveau waarop het college zich bezighoudt met de ambtelijke organisatie aan de orde gesteld. En dat er wordt ervaren dat dit in de afgelopen twee jaar is toegenomen. De gedetailleerdheid waarop medewerkers soms gevraagd wordt om het college te informeren, roept bij medewerkers de vraag op waar ze zelf over gaan, waar hun stukje eigenaarschap is gebleven. De term ‘micromanagement’ valt geregeld in de gesprekken. En deze detailsturing wordt als niet congruent ervaren met het uitgangspunt van eigenaarschap dat we voorstaan en wordt verbonden aan een verminderd gevoel van vertrouwen. Interessant gegeven is dat collegeleden juist andersom ook veel detailniveau ervaren. *“Voor mijn gevoel zijn college, raad en ook collega’s vrij gedetailleerd bezig. Veel mensen komen met details en open vragen bij mij als wethouder.”*

Ook teammanagers geven aan veel met detailzaken bezig te zijn, of daarop aangesproken te worden. Dit heeft betrekking op de zogenaamde controlemechanismen, waar ook bij thema 6 al over is geschreven. Het sturen op details en het laten bestaan van de controlemechanismen hebben een negatieve invloed op het vertrouwen in de organisatie. Ook hier wordt gesproken over dat het feitelijke handelen in de dagelijkse praktijk als niet congruent wordt ervaren met de gekozen uitgangspunten.

- *Cultuur van ‘fouten maken mag’?*
Uit het onderzoek blijkt dat de cultuur van ‘fouten maken mag’ wisselend wordt ervaren. Zo wordt enerzijds bijvoorbeeld gezegd: *“Fouten maken mag in Houten. (...). Je kop gaat er niet af als je een keer iets niet goed doet.”* Terwijl anderen juist ervaren dat het niet altijd wordt gewaardeerd wanneer men zich kwetsbaar opstelt als er iets niet goed is gegaan. Bijvoorbeeld: *“Als je meldt dat er dingen fout zijn gegaan, dan is niet de eerste reactie: wat kunnen we ervan leren? Maar direct de vraag: hoe kan dat nou? Dit wil ik nooit meer zien.”*

De daling van het gevoelde vertrouwen en ervaren veiligheid beïnvloedt de sfeer negatief. Medewerkers maken zich daar zorgen over en voelen teleurstelling, omdat de sfeer juist zo'n kwaliteit van onze organisatie is. Corona en het gemis aan persoonlijk contact helpen dan zeker ook niet. Sommige medewerkers uiten daarbij hun zorgen over het gedaalde gevoel van vertrouwen en veiligheid en de mogelijke relatie daarvan met het toegenomen verloop in de organisatie (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 42*). Binnen de teams en tussen medewerkers onderling lijkt het vertrouwen overigens over het algemeen wel beter te zijn (*Rapportage vragenlijst werkbeleving, p. 42*). Daar lijkt bijvoorbeeld ook meer ruimte te zijn voor feedback. Dat vindt plaats binnen de kleine, selecte groep van mensen waar dagelijks mee gewerkt wordt en collega's elkaar dus goed kennen.

10. Tweelaags-managementmodel en teamindeling over het algemeen gewaardeerd

Bij de voorgaande thema's is het vooral gegaan over de cultuur, sturing en manier van werken in de organisatie. Maar daarnaast speelt ook de structuur een belangrijke rol in de organisatie. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 zijn er in 2019 in de structuur van de organisatie de nodige aanpassingen gedaan. Bij enkele aanpassingen is eerder al stilgestaan, namelijk de centrale positionering van de programmamanagers (thema 5) en de omvang van de teams (thema 6). Hoe worden de andere structuurwijzigingen momenteel ervaren in Houten?

Tweelaags-managementmodel wordt gewaardeerd

Het tweelaags-managementmodel, waar we sinds 1 januari 2019 mee werken, wordt door alle betrokkenen gewaardeerd. Uit alle onderzoeksmethoden blijkt dat het schrappen van één managementlaag (van drie naar twee lagen) ervoor heeft gezorgd dat er een platte organisatiestructuur is ontstaan. Zowel de medewerkers als het management benadrukken dat dit heeft gezorgd voor directere communicatielijnen tussen de directie en de teammanager. Zo stelt een teammanager: *"Ik had er eerder (als coördinator) wel last van dat er een afdelingshoofd tussen zat in het gesprek met de directie. Daar bleef dan toch vaak wat hangen, of er ontstond misbegrip vanuit het 'doorvertellen'. Nu zijn er kortere lijnen."* Overigens staat het hebben van kortere (communicatie) lijnen niet gelijk aan het hebben van goede communicatie en een meer slagvaardige organisatie. Over keuzes maken en de snelheid van besluitvorming is al meer geschreven bij thema 3 en thema 9.

Ordering van de teams in de basis logisch

Naast het schrappen van een managementlaag, is op 1 januari 2019 ook een nieuwe indeling van de teams van start gegaan (zie voor de toelichting hoofdstuk 1). Deze indeling is gebaseerd op de vakinhoudelijke samenhang. Bij de nieuwe ordening is het team Informatie nieuw gevormd. Dit wordt als een goede ontwikkeling beschouwd. Evenals het loslaten van de frontoffice-backoffice indeling bij de stafteams. Verder wordt in de basis de nieuwe ordening van teams als logisch ervaren. Dat wil niet zeggen dat er hier en daar geen kritische geluiden zijn, zoals over het opknippen van het team VTH en het team RO (oude afdeling RO): *"Dat vind ik de stomste actie die we ooit hebben kunnen doen, want je hebt de rechter- en linkerhand uit elkaar gehaald. Dat levert problemen op: we pakken de gemeenschappelijke opgaven niet meer samen op. Staat nu een muur tussen die ik probeer te doorbreken, maar dat gaat heel moeizaam"*.

Medewerkers zitten over het algemeen met hun functie op de goede plek. 83 procent van de respondenten geeft in de vragenlijst aan het eens te zijn met de stelling *'Mijn functie past goed in mijn team'*²⁶. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst, dat medewerkers vooral samenhang en teamgevoel ervaren binnen de clusters (kleinere eenheden binnen het team die werken aan gelijke thematiek). Dit heeft onder andere met de grootte van de teams te maken. Zo stelt een medewerker in de open antwoorden van de vragenlijst: *"Mijn team is veel te groot om mij daar onderdeel van te voelen. Ook door Corona is het echt lastig om op een natuurlijke manier een vruchtbaar teamgevoel te kweken met collega's waar je inhoudelijk niet mee samenwerkt"*.

Hoewel er dus algemene tevredenheid is over de huidige ordening, geldt voor enkele teams dat de indeling of afbakening niet als handig of logisch wordt ervaren. Hierdoor ontstaat in sommige gevallen onduidelijkheid over waar taken en verantwoordelijkheden zijn belegd. In de gesprekken zijn dan ook gedachten geuit om bepaalde indelingen wellicht nog beter neer te zetten. Hieronder wordt een aantal voorbeelden genoemd, waar – om verschillende redenen – heroverweging van de indeling wordt gesuggereerd:

²⁶ Stelling: *'Met mijn functie pas ik goed in mijn team'* (Rapportage vragenlijst werkbeleving, p.28)
83% eens, 13% deels eens/oneens, 4% procent oneens

VOB-UB

In het najaar van 2020 is het adviesrapport ‘een analyse van de stand van zaken team VOB’ opgesteld. De conclusies van het adviesrapport werden ook in dit onderzoek bevestigd. Er is aandacht gevraagd voor de samenwerking tussen het team VOB en UB en de taakverdeling van de beide teams. Medewerkers hebben opgeworpen dat het voor hen niet altijd even helder is ‘waar het team VOB van is en waar het team UB van is’ en dat de indeling en verdeling van taken en functies over de teams ‘niet altijd even logisch lijkt’. In de afgelopen periode hebben hierover gesprekken plaatsgevonden tussen de Algemeen Directeur, de teammanager UB, de interim teammanager VOB en de organisatieadviseur. Voor wat betreft de focus van de teams moet een keuze worden gemaakt tussen twee varianten:

Variant 1	Variant 2
VOB = team dat zich richt op beleid op het gebied van het totaal van het beheer van de openbare ruimte (groen, grijs en blauw ²⁷) en alle voorbereidende werkzaamheden op de uitvoering daarvan.	VOB = team dat zich richt op het beleid, de voorbereiding én de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte voor wat betreft de grijs en blauw-componenten.
UB= team dat zich volledig richt op de uitvoering van het totaal van het beheer van de openbare ruimte (groen, grijs en blauw) en het toezicht daarop.	UB = team dat zich richt op het beleid, de voorbereiding én de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte voor wat betreft de groen-componenten.

Beide varianten moeten tegen elkaar afgewogen worden. Om vervolgens de eventuele consequenties daarvan voor de structuur en positionering van functies/takenpakketten te kunnen beoordelen.

Toekomst ICT en functioneel beheer

Op het moment van het opstellen van deze tussenevaluatie is er ook een opdracht weggezet bij het externe bureau M&I Partners, met het verzoek een advies op te stellen over de ontwikkeling naar een duurzame ICT Houten. Onderdeel daarvan vormt ook het vraagstuk van de positionering en het krachtig organiseren van het functioneel beheer binnen de organisatie, waar eind 2020 een intern adviesrapport voor is opgesteld (*Adviesrapport functioneel beheer* door M. van Geest). Voor conclusies en aanbevelingen op het terrein van de gewenste (door)ontwikkeling naar een duurzame ICT Houten, de positie van het functioneel beheer en de mogelijke consequenties van dit alles voor het team Informatie, verwijzen wij naar het onderzoeksrapport van M&I Partners en het adviesrapport functioneel beheer.

FAB en Control

Vanaf 1 januari 2019 zijn de taken op het gebied van het bedrijfsbureau centraal bij elkaar gepositioneerd binnen het team FAB (financiële administratie en bedrijfsbureau). Dit is niet in z'n geheel gebeurd. Bij enkele teams zijn onderdelen van de bedrijfsbureaufunctie achtergebleven. Dit zijn meestal de teams waar niet veel budgetten aan gekoppeld zijn en waar de bedrijfsbureautaken verweven zitten in andere ondersteunende taken binnen dat team (VTH, VID en DV). De betrokken teammanagers zijn hier vooralsnog tevreden over. Door anderen wordt echter geschetst dat deze ‘halve’ centralisatie ervoor zorgt dat de uitgangspunten van de centralisatie onvoldoende tot zijn recht komen: *“Er waren teammanagers die er erg op stonden om hun eigen mensen te behouden. En dat zorgt er wel voor dat niet alle teams kunnen worden bediend. (...) We zijn met te weinig mensen gestart en het gedachtengoed hinkt te veel op twee gedachten. Gedeeltelijk is het bedrijfsbureau centraal, maar ook gedeeltelijk decentraal.”*

²⁷ Groen staat voor groenbeheer. Grijs staat voor de wegen en straten. Blauw staat voor de ondergrondse infrastructuur.

De ontwikkeling van het centrale bedrijfsbureau en de beoogde facilitering van teams komt nog onvoldoende uit de verf. Het bedrijfsbureau is nog steeds kwetsbaar. Dit werkt bijvoorbeeld in de hand dat er onhelderheid ontstaat over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen medewerkers bedrijfsbureau en de controllers van het team Bedrijfsvoering. En ook wordt er soms afstand ervaren tot de ondersteuning, o.a. doordat de ondersteuning geen onderdeel meer is van het eigen team: *“Je moet voor je nu richten tot een ander team, waar mensen werken die zich niet meer alleen op de ondersteuning van jouw team richten. Er is meer afstand daardoor.”*

Naast de door sommige aangedragen ‘verkeerde start’ (niet volledig gecentraliseerd), is het gevoel gedeeld dat er vanuit directie en betrokken management onvoldoende is gestuurd op deze ontwikkeling. Onvoldoende sturing heeft onder andere tot gevolg dat onderliggende doelstellingen niet worden gehaald. Bijvoorbeeld het uitgangspunt dat een goed functionerend bedrijfsbureau de teammanagers ontzorgt. Om een impuls te geven aan deze doorontwikkeling is nu een aparte projectleider aangesteld. Over het bedrijfsbureau valt meer te lezen in thema 6.

In de gesprekken over de manier van organiseren en positionering van de bedrijfsbureautaken, worden verschillende invalshoeken ingebracht:

- Het team FAB is een erg klein team, dus het is goed om te bekijken of de taken van dit team op een andere manier georganiseerd kunnen worden (onderbrengen bij andere teams, of taken toevoegen zodat het team FAB robuuster wordt).
- De verdeling van medewerkers bedrijfsbureau en medewerkers control over verschillende teams wordt als onhandig ervaren. De vraag wordt gesteld of er niet één financieel team moet worden gevormd.
- Bedrijfsbureau medewerkers moeten van de informatievoorziening zijn. Controllers moeten breder kijken, meer toetsen aan de concernuitgangspunten en een andere analyse doen. Ideaalbeeld dat wordt geschetst: een heel stevig bedrijfsbureau (6-7 fte) en misschien maar 2fte controllers. De financiële consultant in het bedrijfsbureau maakt dan de financiële analyses. De twee controllers zijn gesprekspartner voor de teammanager, adviseren integraal en zijn zo het verlengstuk van de concerncontroller.

VID

Hoewel er momenteel geen directe aanleiding is om de indeling van team VID om te gooien, is het wel belangrijk om oog te houden voor de veranderingen ten aanzien van het archief. De archieffunctie is naar de toekomst toe onderhevig aan veranderingen (o.a. digitalisering). Er is nader onderzoek nodig om in beeld te brengen hoe die ontwikkeling eruit ziet en wat de organisatorische betekenis daarvan is. Tot die tijd is het cluster een logisch onderdeel van VID. Wanneer het archief volledig digitaliseert, vraagt dit andere capaciteiten van de medewerkers. Het is dan denkbaar dat de archieffunctie qua type medewerker en type werkzaamheden beter thuishoort onder het team Informatie. Eén en ander houdt ook verband met de ontwikkeling van het team Informatie (zie punt hierboven).

Houtense werktafel

Het is nooit de bedoeling geweest dat binnen het team Samenleving een uitvoerend onderdeel ondergebracht zou worden. Met de huidige positionering van de Houtense werktafel binnen het team Samenleving is dit wel het geval. Naar de toekomst toe wordt dit als onwenselijk gezien, zeker ook gezien de omvang van het team Samenleving.

11. Formatieve versterking is gerealiseerd, maar toch zorgen over de capaciteit

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de aanpassingen in de structuur, investeringen in de sturing en manier van werken tot nu toe het gewenste effect hebben. Onderdeel van de onderzoeksopdracht was ook om in beeld te brengen of de formatieve versterking, die gepaard ging met de reorganisatie, daadwerkelijk is gerealiseerd. In dit thema wordt de versterkingsnoodzaak nog een keer toegelicht en wordt toegelicht hoe deze meerjarig is verwerkt in de begroting.

Waarom was versterking noodzakelijk?

In de periode tussen eind 2017 en begin 2018 is een onderzoek uitgevoerd naar de versterkingsnoodzaak (omvang en inhoud) van de organisatie gemeente Houten en de herinvesteringsruimte (financieel en formatie) die mogelijk in eigen huis beschikbaar was. De toenmalige directie en het bestuur voelde de noodzaak om de ambtelijke organisatie te versterken al geruime tijd. De organisatie was gekrompen, als gevolg van bezuinigingen en uitplaatsing van taken. Dat, in combinatie met groeiende ambities op complexer wordende vraagstukken, werd gevoeld. Dit was reden om in 2015 een onderzoek naar een ambtelijke fusie met Wijk bij Duurstede te starten. Toen dit geen goede oplossing bleek voor een structurele versterking van de organisatie, heeft het college in het najaar van 2017 de opdracht gegeven om uit te werken hoe de (formatieve) versterking van de organisatie dan op eigen kracht en structureel tot stand kan worden gebracht.

De raad heeft het college destijds de ruimte geboden voor het uitvoeren van dit onderzoek, door voor de jaren 2017, 2018 en 2019 impulsmiddelen²⁸ ter beschikking te stellen voor tijdelijke versterking van de organisatie.

Onderkende noodzaak structurele versterking meerjarig verwerkt in begroting

Het onderzoek toonde aan dat de totale structurele versterkingsnoodzaak van de organisatie een omvang kende in een bandbreedte van €900.000 - €1.100.000. Hiervan is €600.000 vrijgekomen door bij de reorganisatie de structuur van de organisatie aan te passen. Dat bood de mogelijkheid om formatie te herschikken. De raad heeft halverwege 2018 ingestemd met een structurele impuls van €400.000 vanaf 2020. In de meerjarenbegroting is daarom vanaf 2020 een financieel effect van €1.000.000 verwerkt (midden van de bandbreedte).

In onderstaande tabel staat het financiële effect weergegeven, dat meerjarig is verwerkt in de begroting.

Tabel 7: Benodigde en beschikbare financiële en formatieve ruimte

bedragen *1000

Omschrijving	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal versterkingsnoodzaak organisatie (midden van bandbreedte)	515	515	1000	1000	1000
Totaal herinvesteringsruimte (financieel en formatief)	600	600	600	600	600
Totaal benodigde extra investering ten laste van meerjarenperspectief	-	-	400	400	400

De noodzaak om te versterken manifesteerde zich breed in de organisatie. Onderstaande tabel is een weergave van de inhoudelijke domeinen waar de noodzaak om te versterken is onderkend.

²⁸ Via de begroting 2016 is €750.000 aan incidentele middelen toegekend t.b.v. van de tijdelijke versterking van de organisatie in afwachting van het onderzoek naar de ambtelijke fusie met Wijk bij Duurstede. De raad heeft deze middelen via de Begroting 2018 verlengd (€600.000 in 2018 en €600.000 in 2019) in afwachting van een structurele oplossing voor versterking van de organisatie op eigen kracht.

Tabel 8: Inhoudelijke domeinen waar noodzaak tot versterking is onderkend

	Beleidssterrein	Bedragen * €1.000
Versterking algemeen (structurele investering vanaf 2018)		
1	Bestuursadvies	61
2	Ondersteunende capaciteit op ruimtelijke ontwikkeling	48
3	Senior capaciteit op jeugd	80
4	Ondermijnende criminaliteit	42
5	Informatiemanagement- en veiligheid	74
6.	Programmamanagement/ accountmanagement	128
7.	Goed en aantrekkelijk werkgeverschap/ senior beleidsadviseur HR/ garantiebanen	141
	<i>Subtotaal</i>	<i>574</i>
Versterking d.m.v. voortzetting ambities Begroting 2018 (structurele investering vanaf 2020)		
8.	Ruimtelijke ontwikkeling/ Omgevingswet	134
9.	Duurzaamheid	95
10.	Ondermijnende criminaliteit	90
11.	Informatiemanagement en - veiligheid	81
	<i>Subtotaal</i>	<i>400</i>
	Totaal structurele investering	974

Ondanks formatieve impuls zorgen over de capaciteit

Ondanks deze formatieve impuls van de laatste jaren, bestaan er binnen de organisatie nog steeds zorgen over de mate waarin de huidige capaciteit toereikend is voor de huidige en de toekomstige opgaven. Maatschappelijke en interbestuurlijke veranderingen zorgen voor extra zorgen over de druk op de capaciteit. Denk hierbij aan decentralisaties, veranderende wet- en regelgeving (zoals de omgevingswet) en grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie. Ook onder medewerkers speelt deze vraag. Zo leven er onder de medewerkers vragen in hoeverre de organisatie inspeelt op de groei van Houten, groeiende ambities en het alsmaar groeiende takenpakket. Uit de vragenlijst werkbeleving: *“Ik heb plezier op alle vlakken in mijn werk, maar ervaar wel dat de gemeente Houten groeit en dus meer werk maar niet meer collega’s erbij. Dus is de werkdruk aardig hoog en daar is nog geen oplossing voor.”*

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij als onderzoeksteam de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna geven wij onze reflecties en aanbevelingen mee om gerichte vervolgstappen te kunnen zetten in de ontwikkeling van de organisatie.

4.1 Beantwoording hoofdvraag

Per 1 januari 2019 zijn de nieuwe uitgangspunten voor de structuur, sturing en manier van werken ingegaan (zie voor een toelichting op de nieuwe uitgangspunten hoofdstuk 1). Het doel van dit onderzoek is om twee jaar na die ingezette reorganisatie een tussenstand op te maken. Hoe staat de organisatie er op dit moment voor? De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

‘In hoeverre hebben de aanpassingen in de structuur en investeringen in de sturing en manier van werken tot nu toe het gewenste effect?’

Kort gezegd is het antwoord dat de aanpassingen in de structuur en investeringen in de sturing en manier van werken op dit moment (nog) niet het gewenste effect laten zien. Dat komt niet zozeer doordat de gedachten achter de nieuwe uitgangspunten niet worden gesteund. In het algemeen onderschrijft men de gedachten en ideeën achter de uitgangspunten. Het is vooral de toepassing in de dagelijkse praktijk die wordt gemist, waardoor het gewenste effect uitblijft.

Om wat voorbeelden te geven, één van de aanpassingen betreft het centraal positioneren van de programmamanagers. De programmamanagers zijn ondergebracht in het team Strategie & Programma's. Het beoogde effect hiervan was: meer aandacht voor de sturing op teamoverstijgende en lange termijn vraagstukken. Hoewel de positionering van deze groep medewerkers als positief wordt ervaren, vraagt de implementatie van sturing met behulp van programma's, nog veel aandacht. Een ander voorbeeld is het streven naar integraal en verbindend werken. Hoewel niet wordt getwijfeld aan de intentie of bereidheid van de ander om te willen samenwerken en het belang daarvan, scoort de samenwerking tussen de teams niet goed. Deze voorbeelden zijn illustrerend voor aanpassingen die over het algemeen wel worden gesteund, maar op dit moment (nog) niet het gewenste effect laten zien.

Dat roept de vraag op hoe het kan, dat de uitgangspunten voor de structuur, sturing en manier van werken over het algemeen (nog) niet brengen wat is beoogd. Daarbij lijken de volgende knelpunten een rol te spelen:

- Voor veel medewerkers zijn de uitgangspunten van de organisatie per 1 januari 2019 en wat we daarmee willen bereiken onvoldoende helder. Communicatie, informatie en begeleiding in wat er in de nieuwe organisatie van medewerkers wordt verwacht, worden gemist.
- Medewerkers ervaren een hoge werkdruk. De balans tussen bestuurlijke ambities, vragen en verzoeken vanuit de samenleving en de kwantiteit en kwaliteit van de organisatie om dit te leveren, is regelmatig zoek. Het niet maken van keuzes wordt als één van de voornaamste oorzaken genoemd. Mede hierdoor wordt veel gehandeld op basis van incidenten en in de waan van de dag. De lange termijn (strategie) krijgt hierdoor onvoldoende aandacht. Ook het gesprek over de ontwikkeling van de organisatie lijkt hiermee voortdurend onder druk te staan.
- Voor leren, reflecteren en feedback geven en ontvangen wordt onvoldoende tijd genomen. Deels vanwege de hoge werkdruk, maar zeker ook omdat het niet in de cultuur van de organisatie zit om elkaar aan te spreken. Daardoor is er onvoldoende aandacht voor ontwikkeling, verbetering en vernieuwing (van het werk).

- De sturing in de organisatie komt (nog) niet goed uit de verf. Hierbij spelen verschillende lagen in de organisatie een rol: team- en programmamanagers, maar ook college en directie. Zeker de sturing vanuit team- en programmamanagers is in belangrijke mate van invloed op het wel of niet van de grond komen van beoogde ontwikkelingen. Zij hebben een cruciale rol in het verder brengen van de gewenste verandering.
- In de organisatie is het gevoel van vertrouwen en veiligheid de afgelopen jaren verminderd. Terwijl het gevoel van vertrouwen en het hebben van een veilige (leer)omgeving juist zo belangrijk zijn om het werk goed te kunnen doen en te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal instrumenten als kansrijke hulpmiddelen wordt gezien, om met deze knelpunten aan de slag te gaan. Deze zijn in de afgelopen periode ontwikkeld, zoals het opdrachtgestuurd werken en de jaarplannen. Maar omdat deze instrumenten pas recent zijn ingezet en/of nog niet consequent worden toegepast, dragen ze op dit moment nog onvoldoende bij. Verdere aanscherping van deze instrumenten met het bijbehorende proces vragen bovendien nog aandacht. Daarmee blijft de vraag hoe de bovengenoemde knelpunten het beste kunnen worden aangepakt, waardoor de gewenste effecten wél worden bereikt. In de volgende paragraaf geven wij daarvoor als onderzoeksteam onze aanbevelingen.

4.2. Reflectie en aanbevelingen

Onze analyse start bij de constatering dat verschillende van de hierboven samengevatte knelpunten voor de organisatie niet nieuw zijn. Deze knelpunten kwamen ook al naar voren in het onderzoek Ruimte voor Lef (2016). Het onderzoek dat voorafging aan de reorganisatie per 1-1-2019. Er lijken patronen van gedrag te bestaan die de organisatie al langere tijd in haar greep houden. Ze staan daarmee de ontwikkeling van de organisatie in de weg.

In deze paragraaf concentreren wij ons op de vraag wat er nodig is om vanaf nu wél de benodigde verandering door te maken. Hoe kunnen we de bestaande patronen doorbreken? We nemen daarbij de inzichten en ervaringen van alle deelnemers in dit onderzoek als startpunt. Dat betekent dat we deze niet verder gaan verklaren of weerleggen. We beschouwen deze als een gegeven, dit is hoe de organisatie op dit moment wordt ervaren. Met onze aanbevelingen willen we vooral een beginpunt creëren voor het vervolg. We vinden het daarbij belangrijk dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de denkrichtingen die, veelal via het programma Organisatieontwikkeling, reeds in gang zijn gezet. En dat het een proces wordt waar we samen mee aan de slag kunnen gaan.

We kijken hierbij zowel naar de menskant (het gedrag, de cultuur) van de organisatie, als ook naar de structuur-, systeem- en proceskant. Wij zijn van mening dat het nu vooral nodig is om met elkaar te investeren in de ontwikkeling van de menskant. Het eerste deel van onze reflecties en aanbevelingen concentreert zich hierop. In het tweede deel van onze reflecties gaan we in op belemmeringen voortkomend uit structuur, systeem en proces.

REFLECTIES OP GEDRAG EN CULTUUR

Verandering vraagt om een gevoel van urgentie en een stimulerend beeld van de toekomst

In organisaties ontstaan in de loop van de jaren zogenaamde 'circulaire' gedrag patronen. Het zijn patronen waarbij het ene gedrag het andere uitlokt en in stand houdt. Om bestaande patronen te doorbreken, is een belangrijke sleutel tot succes dat mensen inzien waarom veranderen noodzakelijk is. Het helpt daarbij als er tegelijkertijd ook een gezamenlijk en stimulerend beeld van de toekomst wordt geschetst. Bij een veranderproces is het van belang dat medewerkers dat beeld herkennen en ook kunnen vertalen naar eigen gedrag. Het is iets waar medewerkers hoop,

vertrouwen, energie en enthousiasme aan kunnen ontlelen. En wat hen kan stimuleren om eerste stappen te zetten.

De resultaten van dit onderzoek laten ons zien dat breed in de organisatie het gevoel wordt gedeeld dat verandering nodig en urgent is. De vicieuze cirkel van met elkaar samenhangende knelpunten moet als eerste worden doorbroken. We hebben ervaren dat de deelnemers aan dit onderzoek daarvan overtuigd zijn en ook de energie hebben om dit gezamenlijk op te pakken.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat voor een groot deel van de medewerkers de huidige uitgangspunten voor organisatieontwikkeling en wat we daarmee beogen, niet bekend zijn of onvoldoende helder. Voor veel medewerkers ontbreekt daarmee het gezamenlijke toekomstbeeld van waar de organisatie naartoe gaat. Dat maakt het lastig voor hen om een gerichte bijdrage te leveren aan de gevraagde verandering. Er is behoefte aan een gedeeld beeld en concrete vertaling daarvan naar de dagelijkse praktijk. Want zonder gemeenschappelijk beeld wordt de (intrinsieke) motivatie om gedrag te veranderen minder gevoeld of aangesproken.

De impact van de wisseling van spelers in de afgelopen jaren moet in dit kader ook worden benoemd. Niet alleen in de teams zijn er best wat nieuwe gezichten bij gekomen, vooral ook in de top van de organisatie²⁹ zijn de afgelopen twee jaar relatief veel mensen gewisseld. Bij deze wisselingen is er onvoldoende aandacht geweest voor het overdragen van het ontwikkelverhaal van Houten. Hierdoor zijn we onderweg historisch besef verloren (waar komen we vandaan). En mist een gedeelde basis voor ontwikkeling (waar zijn we naar op weg).

Verandering vraagt om een leidende (verander)groep

Bij een veranderproces helpt het als er een sterke leidende groep is, die de verandering stuurt en de verandering aanjaagt. Het is belangrijk dat deze groep wordt gevormd door een:

- Vertegenwoordiging van top

De top van een organisatie moet de verandering dragen en uitdragen. Zonder commitment en onvoorwaardelijke, langdurige steun vanuit de top, is elke (cultuur)verandering gedoemd te mislukken. Het gaat er daarbij om dat zij in woord en daad uitdraagt, wat de organisatie belangrijk vindt. Dat betekent dat het gedrag in lijn moet zijn met de uitgangspunten van de organisatie.

- Vertegenwoordiging van medewerkers

Als er sprake is van de actieve inzet van een groep medewerkers uit de volle breedte van de organisatie, zal er meer draagvlak ontstaan voor de verandering. Er wordt zo niet 'over' medewerkers gesproken, maar 'met' hen. Deze medewerkers kunnen een activerende en enthousiasmerende beweging vormen. De verandering wordt zo een beweging 'waar je bij wilt horen'.

De resultaten van het onderzoek vertellen ons dat in de organisatie geen sprake is van een leidende groep, die de verandering stuurt en aanjaagt. Het verhaal van de ontwikkeling van de organisatie kleeft nog te veel aan een enkeling. Zowel de top van de organisatie als de medewerkers spelen, om allerlei redenen, een te beperkte rol.

In de afgelopen periode is het belang van de ontwikkeling van de organisatie onvoldoende zichtbaar uitgedragen door de top van de organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het daadwerkelijk consequent toepassen en sturen op de gewenste verandering heeft onvoldoende plaatsgevonden. De vraag is in hoeverre de top van de organisatie zich de uitgangspunten daadwerkelijk eigen heeft gemaakt (verinnerlijkt). Er zijn gesprekken gevoerd over de koers van de organisatie en de betekenis van de uitgangspunten. Met name tussen directie en teammanagers is geïnvesteerd in de vertaling

²⁹ Met de top van de organisatie bedoelen we college, directie, team- en programmamanagers.

van de uitgangspunten naar het gewenste gedrag in de dagelijkse praktijk. Maar het heeft zich veelal beperkt tot een goed gesprek, om vervolgens bij wijze van spreken weer over te gaan tot de orde van de dag. Ook heeft de coronacrisis dit proces van gezamenlijke betekenisgeving en vertaling naar dagelijks gedrag, vertraagd en verstoord.

De top van de organisatie vormt daarbij voor medewerkers geen voorbeeld of stimulans. Sterker nog, uit het onderzoek blijkt dat wordt ervaren dat het gedrag van de leiding niet altijd in lijn is met het beeld dat er is van de uitgangspunten. Zie hiervoor de gegeven voorbeelden van sturen op details en controlemechanismen, die haaks lijken te staan op het uitgangspunt van eigenaarschap.

Naast een actieve top is het ook belangrijk om vanuit de medewerkers een groep mensen te hebben die actief meedenkt en zich inzet voor de organisatieverandering. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat die er momenteel niet is. Het valt ons op dat medewerkers en ook het management zelf een reflex hebben om vooral voor verandering naar de lagen boven zich te kijken. Waar men zich dan vervolgens onvoldoende gehoord voelt. Medewerkers en management kijken in mindere mate naar de rol die ze zelf hebben of kunnen spelen bij het in stand houden of doorbreken van patronen. Wellicht dat dit te verklaren is vanuit de hoge ervaren werkdruk. Maar als onderzoeksteam valt ons wel op dat daarbij de mate van zelfreflectie beperkt is. Terwijl verandering ook start bij de inzet van de medewerkers en het management zelf. Zij moeten een meer stevige positie gaan innemen. Daarbij moeten college en directie open staan voor de dialoog. Dit op een dusdanige wijze dat management en medewerkers zich ook gehoord voelen.

Verandering vraagt om een impuls op drie randvoorwaarden

Als er een proces wordt gestart om bestaande gedragspatronen in een organisatie te doorbreken, dan zijn de volgende drie randvoorwaarden cruciaal:

- (1) Open en zorgvuldige communicatie

Communicatie gaat over het uitspreken van verwachtingen, zicht krijgen op elkaars behoeften en belangen en zorgvuldig luisteren en terugkoppelen. Onderdeel van een goede communicatie is ook het geven en ontvangen van feedback. Feedback biedt een opening om met elkaar in gesprek te gaan en kan leiden tot aanpassingen in gedrag.

- (2) Veilige (leer)omgeving

Om te kunnen ontwikkelen moet er daarnaast een basis zijn van vertrouwen en veiligheid. Je moet je kwetsbaar op durven stellen en fouten durven en mogen maken. In het algemeen geldt dat de top van een organisatie hierbij het verschil maakt. Door zichzelf kwetsbaar, vrij en open op te stellen. Door bijvoorbeeld het eigen gedrag (en daarmee de cultuur) ter discussie te stellen, kunnen zij verandering teweegbrengen.

- (3) Tijd

Voor echte verandering is tijd een harde randvoorwaarde. Niet alleen tijd in de zin van 'geduld'. Maar bovenal tijd om tijdens en tussen het werk door te kunnen reflecteren, iemand van feedback te voorzien of het onderhanden werk en het werkproces te verbeteren. Dat is niet iets wat je er zomaar even bij doet. Zeker niet als leren, reflecteren en feedback geven niet je eerste natuur is.

Het onderzoek laat zien dat de hier bovengenoemde cruciale randvoorwaarden voor verandering momenteel onder druk staan in de organisatie. Verandering vraagt om een open communicatie. Er heerst het gevoel dat er onvoldoende energie wordt gestoken in het uitwisselen van informatie. Hierdoor weten medewerkers niet goed waar anderen in de organisatie mee bezig zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers en management de communicatie met name missen vanuit directie en college. Zonder daaraan af te willen doen, vinden we het als onderzoeksteam belangrijk om hier te benoemen dat goede communicatie van twee kanten komt. Dit betekent dat als iemand iets mist in de communicatie vanuit de ander, deze persoon dat dan aan de ander kenbaar moet maken. Zo kan gewerkt worden aan het verbeteren van de communicatie. Dit is echter een

lastig punt in de organisatie. Het raakt namelijk aan een vaardigheid, die niet zo in het DNA van de medewerkers is verankerd. Er is namelijk geen cultuur van (zelf)reflectie en feedback. Ervaren wordt dat medewerkers soms te lief zijn voor elkaar en elkaar daardoor niet aanspreken. Dit is belemmerend voor de ontwikkeling, aangezien feedback noodzakelijk is voor het kunnen doorbreken van patronen.

Verandering vraagt om een veilige (leer)omgeving. Uit het onderzoek komt naar voren dat de cultuur van 'fouten maken mag' in de organisatie wisselend wordt ervaren. Daarnaast heeft het gemis aan communicatie en informatie, zoals hierboven beschreven, invloed op het gevoel van vertrouwen en veiligheid. Met name duidelijke en zorgvuldige communicatie over achtergronden van keuzes wordt gemist. Hierdoor gaan mensen gissen of ontstaat er onbegrip over waarom de dingen gaan zoals ze gaan. Kortom, het creëren van een veilige (leer)omgeving vraagt om aandacht.

Bij dit alles speelt de factor tijd een hele belangrijke rol. Zowel goede communicatie als het ontwikkelen van vaardigheden om feedback te geven en ontvangen, staat of valt met de tijd die medewerkers daarin investeren. En daarmee leggen we de vinger op een zere plek. Want de hoge ervaren werkdruk in de organisatie is echt zorgelijk. Er wordt een teveel aan werk en een gebrek aan tijd ervaren door medewerkers en management, waardoor er geen ruimte wordt gevoeld of genomen om te ontwikkelen. Dat de ontwikkeltijd die medewerkers per jaar beschikbaar hebben, jaar in jaar uit weer wordt opgesnoept door het dagelijks werk, getuigt hiervan. De hernieuwde invoering van de jaarplannen vormt daarin een voorzichtig goed begin, maar staat nog in de kinderschoenen. En ook het opdrachtgestuurd werken of de in het leerplan beschreven training over 'grip op eigen werk' kunnen behulpzaam zijn. Maar als we de resultaten uit het rapport en het veranderproces echt serieus willen nemen, dan is er meer nodig. Dit traject vraagt tijdelijk en structureel om meer tijd. Niet alleen bij medewerkers, maar zeker ook bij de directie en het management van de organisatie. Want zij moeten als vaandeldragers meehelpen en meesturen om de organisatie naar een hoger niveau te tillen.

Aanbevelingen gedrag en cultuur:

1. Maak de ontwikkeling van gedrag en cultuur topprioriteit. Laat zien dat je het echt belangrijk vindt door hier substantieel meer tijd voor vrij te maken.
2. Start een groep of meerdere groepen van aanjagers en ambassadeurs van de verandering. Zorg voor een diverse samenstelling van de groep(en) uit de verschillende lagen van de organisatie.
3. Maak samen met de aanjaaggroep(en) het toekomstbeeld concreet. Maak expliciet wat je belangrijk vindt in de ontwikkeling van de organisatie en het dagelijkse gedrag en waarom dit belangrijk is. Benut daarbij de bestaande uitgangspunten (per 1-1-2019) voor de ontwikkeling van de organisatie, zoals het eigenaarschap of coachend leiderschap.
4. Maak vervolgens samen met de aanjaaggroep(en) een concreet Plan van Aanpak. Formuleer hierbij het concrete beoogde resultaat. Beschrijf daarin (1) wie (2) wanneer en (3) hoe de organisatie het toekomstbeeld gaat bereiken. Wij geven hierbij de volgende aandachtspunten mee:
 - Heb aandacht voor de grote werkdruk. Grijp het momentum van een nieuwe bestuursperiode aan om taken en werk 'op te schonen' en meer fundamentele keuzes te maken.
 - Onderzoek of de huidige capaciteit toereikend is voor de huidige maar zeker ook toekomstige opgaven. Ondanks dat capaciteit niet dé oplossing is voor het doorbreken

van ingesleten patronen, moet deze voor een goed functionerende organisatie wel in balans zijn en blijven met de opgaven.

- Zet de eerder in gang gezette instrumenten in. Denk bijvoorbeeld aan de jaarplannen, het leerplan en het opdrachtgestuurd werken.
- Markeer en vier tussentijdse successen. Dit motiveert zowel management als medewerkers om door te gaan met de verandering. Zeker omdat verandering in kleine stapjes gaat en vraagt om een lange adem.
- Monitor de ontwikkeling van de organisatie door continue het gesprek hierover met elkaar aan te gaan ('lerend evalueren'). Dit maakt het mogelijk om tussentijds bij te sturen.

5. Overweeg om dit proces te laten ondersteunen door een externe expert. Het is moeilijk om gedragspatronen te doorbreken met mensen die daar zelf onderdeel van uitmaken. Een externe expert kan de randvoorwaarden voor verandering bewaken. Dit geldt niet alleen voor de fase van het maken van het Plan van Aanpak, maar zeker ook in de fase(s) daarna.

REFLECTIE OP STRUCTUUR, SYSTEEM EN PROCES

Verandering vraagt om een structuur, systemen en processen die gewenst gedrag ondersteunen

Structuren, systemen en processen kunnen in de organisatie gewenst gedrag stimuleren of juist belemmerend werken. Naast de aandacht voor houding en gedrag moet er daarom in een organisatie ook aandacht zijn voor een passende structuur, systemen en processen.

Uit het onderzoek blijkt dat er een aantal obstakels is op het gebied van structuur, systemen en processen, die aangepakt moeten worden. Wij denken dat het aanbrengen van verbeteringen hierin, met name zal bijdragen aan het beter in positie brengen van de teammanager. Het kan de druk op de teammanagers verlagen, wat hen de ruimte geeft zich meer te richten op de ontwikkeling van de medewerkers en het team. Wij verwachten dat ook de directie zich daardoor weer beter kan richten op haar kerntaken: sturen op hoofdlijnen (integraal en prioriteiten stellen), koers bepalen en (zichtbaar) boegbeeld zijn voor de organisatie.

Betere afspraken maken over de sturing op de inhoud van het werk

In de organisatie gaat veel tijd en energie verloren aan onduidelijkheid over de sturing op inhoud. Voor de sturing op (een aanzienlijk deel van) de inhoudelijke opgaven is een belangrijke rol weggelegd voor de programmamanagers. Tussen programmamanagers, directie en teammanagers zou op een meer regelmatige basis gesprek moeten plaatsvinden over strategisch inhoudelijke zaken en wat dit voor de organisatie en de sturing op inhoud betekent. Voor de programma's en teams waarbij de opgaven niet goed zijn afgebakend in relatie tot elkaar, is daarnaast veel winst te behalen door dit alsnog te doen. Ook de rol van de strategisch adviseurs, of medewerkers met inhoudelijke kwaliteit in de teams, wordt over het algemeen nog onvoldoende benut. Terwijl deze groep medewerkers juist een belangrijke rol kan vervullen in het sturen op de inhoud. Dit kan zowel de teammanagers als programmamanagers ontlasten.

Aanbeveling:

1. Maak duidelijke afspraken over de sturing op inhoud met directie, team- en programmamanagers en medewerkers met strategische kwaliteit. Heb hierbij vooral aandacht voor het vastleggen van de verschillende rollen en taken. Specifiek aandachtspunt hierbij is de afbakening van enkele programma's in relatie tot de teams.

Bij te grote teams: aanpassen van de span of attention

Voor een aantal teams geldt dat de omvang van het team te groot is (meer dan de afgesproken twintig tot dertig medewerkers). Zeker in relatie tot de grote maatschappelijke opgaven die vaak binnen deze teams vallen. In het onderzoek is een aantal denkrichtingen genoemd die als mogelijke oplossing kunnen dienen:

- Het toevoegen van een extra coördinatielaag, waarmee bewust en weloverwogen een uitzondering wordt gemaakt op het tweelaags-managementmodel.
- Het opsplitsen van een team.
- Een deel van de personeelsverantwoordelijkheid beleggen bij een programmamanager.

Aanbeveling:

2. Bepaal als directie in overleg met de teammanagers welke teams in de praktijk te groot zijn. Deels kan hiervoor worden gekeken naar de feitelijke omvang van het team, maar ook de inhoudelijke opgaven van het team spelen een rol in deze afweging. Ga vervolgens het gesprek met elkaar aan over een oplossing op maat.

Teamindeling vraagt op aantal onderdelen om aandacht

De teamindeling wordt in basis als logisch ervaren. Toch is er een aantal onderdelen in de organisatie waar dit anders wordt ervaren of waar taken in ontwikkeling zijn. Dit is na te lezen in hoofdstuk 3. Voor nu bevelen wij aan geen grote veranderingen aan te brengen, maar wel aandacht te hebben voor een paar onderdelen.

Aanbeveling:

3. Neem de gesignaleerde obstakels in de teamindeling serieus. De volgende aspecten vragen specifiek om actie op de korte termijn:
 - Neem als directie een beslissing over de taakverdeling tussen de teams VOB en UB, op basis van adviezen die er liggen.
 - Betrek de adviezen, die er liggen ten aanzien van de functioneel beheertaken, bij de implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek duurzame ICT-dienstverlening.
 - Onderzoek als directie, met direct betrokken teammanagers en concerncontroller, hoe de taken en verantwoordelijkheden in de financiële functie het beste georganiseerd kunnen worden. Leg een relatie met aanbeveling 5.

Investeren in duurzame ICT-dienstverlening

Hoewel in het onderzoek slechts beperkt genoemd of aangestipt, zien wij dat er in de organisatie veel tijd gaat zitten in informatieprocessen die niet goed lopen. Medewerkers en management kunnen vaak niet met één druk op de knop informatie opvragen, die zij nodig hebben voor het doen van hun werk. Ook worden bijvoorbeeld mogelijkheden in BINK nog onvoldoende benut (Bron: onderzoek Dienstverlening). Op dit moment loopt er een onderzoek naar de huidige staat van de ICT-dienstverlening, welke gericht is op het duurzaam verbeteren daarvan.

Aanbeveling:

4. Betrek de zorgen die er bestaan over de informatievoorziening bij de implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek duurzame ICT-dienstverlening.

Sturing, inrichting en beheer financiële organisatie

Het onderzoek laat zien dat de beoogde effecten van de centralisatie van het bedrijfsbureau nog onvoldoende uit de verf komen. Er is nog geen uniforme aanpak voor ondersteuning op goed

budgetbeheer. En ook is er nog geen eenduidige werkwijze ontwikkeld voor de ontsluiting en benutting van financiële data, waarmee teams van de juiste (sturings)informatie kunnen worden voorzien. Dit kost de teammanagers veel tijd en energie en daarnaast blijft de bedrijfsbureaufunctie nog steeds kwetsbaar. Ook is er discussie over de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen medewerkers bedrijfsbureau en de controllers van het team Bedrijfsvoering.

Aanbeveling:

5. Neem de ontwikkelopgave van het bedrijfsbureau met gezwinde spoed ter hand, conform de opdracht die daarvoor reeds is geformuleerd. Betrek daarbij de inzichten die momenteel ontstaan met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer, de inrichting van de financiële organisatie en de interne beheersingsomgeving. De nieuwe rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de noodzaak tot verbetering.

Ook bovengenoemde aanbevelingen op het gebied van structuur, systeem en processen, kosten tijd om in de praktijk te realiseren. En zoals al vaker aangegeven, juist die tijd is schaars in onze organisatie. Hier kan daarom de relatie worden gelegd met aanbeveling 1 bij gedrag en cultuur. 'Tijd voor verandering'.

Tot slot

We realiseren ons dat de uitkomsten van dit onderzoek aantonen dat ons nog veel te doen staat. We leggen in dit onderzoek een aantal patronen bloot, die de organisatie al langere tijd in haar greep houden en waar echt mee aan de slag moet worden gegaan. Want hoewel we als organisatie nog steeds goede prestaties leveren, lijkt dit zo langzamerhand wel ten koste te gaan van de gezondheid van de organisatie en haar mensen. Dat moet gekanteld worden. We willen de organisatie vragen om nu echt de focus te leggen op de vraag: hoe kunnen we de gewenste verandering tot stand brengen in de praktijk? Om dit vervolgens daadwerkelijk met elkaar te gaan doen. Want uit het onderzoek komt ook naar voren dat we als organisatie goed zijn in het bedenken van nieuwe dingen en niet goed zijn in het borgen van hetgeen eerder bedacht is. In die zin is het risico groot dat ook dit rapport snel vergeten wordt. En we de waan van de dag weer laten prevaleren boven het investeren in elkaar, de organisatie en uiteindelijk de samenleving.

Na het doen van dit onderzoek hebben we er veel vertrouwen in dat de gemeente Houten een organisatie is waarin een kanteling kan worden gemaakt. Medewerkers zijn loyaal en betrokken. Zij zetten zich voor de volle 100 procent in voor de gemeente Houten en haar inwoners. Het is van belang om die positieve energie nu samen in te gaan zetten om de gewenste verandering daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Daar is iedereen in de organisatie hard voor nodig. Zo kunnen we er met elkaar voor zorgen dat we de randvoorwaarden creëren om op een gezonde en prettige manier met elkaar (samen) te werken voor Houten.