Rekenkamer Hilversum



Eindrapport
Slank en Hoogwaardig

Een onderzoek naar de organisatieontwikkeling in de gemeente Hilversum

Eindrapport
Slank en Hoogwaardig

Een onderzoek naar de organisatieontwikkeling in de gemeente Hilversum

Versie 11 april 2016

Inhoud

1. Inleiding 5

1.1. Slank en Hoogwaardig 5
1.2. Achtergrond onderzoek en onderzoeksvragen 5
1.3. Uitvoering van het onderzoek 6
1.4. Inhoud van dit rapport 6

2. Beschrijving van Slank en Hoogwaardig en de informatievoorziening aan de gemeenteraad 8

2.1. Aanleiding en doelstellingen 8

2.1.1. De basis van Slank en Hoogwaardig 8
2.1.2. Slank 9
2.1.3. Hoogwaardig 9

2.2. Aanpak 10

2.2.1. Uitwerking aanpak 10
2.2.2. Aanpak volgens VIA B 10
2.2.3. Uitvoering 11

2.3. Organisatieverandering 2013 11
2.4. Medezeggenschap 12

2.4.1. Algemeen 12
2.4.2. CRG 12
2.4.3. Rechtstreekse betrokkenheid medewerkers 13

2.5. Informatievoorziening aan de raad 13

3. Deelonderzoek Slank 14

3.1. Doelstellingen en kader voor het onderzoek 14

3.1.1. Inleiding 14
3.1.2. Vraagstellingen van het deelonderzoek Slank 14

3.2. Taakstelling formatiereductie en geraamde kosten 14

3.2.1. Taakstelling formatiereductie 14
3.2.2. Geraamde frictiekosten 14
3.2.3. Geraamde kosten digitalisering en Principal Toolbox. 15

3.3. Resultaten 15

3.3.1. Formatiereductie 15
3.3.2. Digitalisering en Principal Toolbox 16
3.3.3. Frictiekosten 17

4. Deelonderzoek Hoogwaardig 19

4.1. Doelstellingen en kader voor het onderzoek 19

4.1.1. Vraagstellingen van het onderzoek naar Hoogwaardig 19
4.1.2. Doelstellingen Hoogwaardig uit het visiedocument 19

4.2. Hoogwaardig - Informatie vanuit verschillende respondenten 19

4.3. Informatie vanuit het topmanagement 20
4.3.1. Algemeen 20
4.3.2. De stand van zaken volgens het topmanagement 20
4.3.3. Waaraan is het succes van Hoogwaardig af te meten volgens het topmanagement 21
4.4. Informatie vanuit het middelmanagement 22
4.4.1. Algemeen 22
4.4.2. Enquête leidinggevenden - Antwoorden op de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument 22
4.5. Informatie vanuit de medewerkers 25
4.5.1. Algemeen 25
4.5.2. Enquête medewerkers - Antwoorden op de gesloten vragen 26
4.5.3. Enquête medewerkers - Antwoorden op de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument 28
4.5.4. Informatie medewerkers uit andere bronnen 31
4.6. Informatie vanuit de CRG 31
4.6.1. Algemeen 31
4.6.2. Slank en Hoogwaardig volgens de CRG 31
4.7. Informatie vanuit de wethouder (portefeuillehouder) 32
4.7.1. Algemeen 32
4.7.2. Slank en Hoogwaardig volgens de wethouder 32
5. Analyse, conclusies en aanbevelingen rekenkamer 34
5.1. Algemeen 34
5.2. Actie en resultaten 34
5.3. Formatiereductie en frictiekosten 35
5.3.1. Formatiereductie 35
5.3.2. Frictiekosten 36
5.4. Hoogwaardig: doelstellingen, koers en meetbaarheid 36
5.4.1. Probleemanalyse en heldere doelstellingen, ... 36
5.4.2. Koers, managementlijn en normenkader 37
5.5. Hoogwaardig: beleving 38
5.5.1. Verschillen in beleving tussen management en medewerkers 38
5.5.2. Gevoel van onveiligheid 39
5.6. Hoogwaardig: enkele andere punten 40
5.6.1. Externe rolneming 40
5.6.2. Efficiency, werkprocessen 41
5.6.3. 100 % leidinggeven 42
5.6.4. Gesprekscyclus 42
5.6.5. Principal toolbox 42
5.6.6. Digitalisering 42

5.6.7. Medezeggenschap 43
5.7. Informatievoorziening aan de raad 44
5.8. Aanbevelingen 44
6. Bijlagen 46
6.1. Algemeen 46
6.2. Inhoud bijlagen 46
6.3. Antwoorden op de onderzoeksvragen 47
6.4. Geraadpleegde personen 48
6.5. Geraadpleegde documenten 49
6.6. Bijlage taakstellingen en ramingen deelonderzoek Slank 50
6.6.1. Algemeen 50
6.6.2. Taakstelling formatiereductie 50
6.6.3. Geraamde frictiekosten 51
6.6.4. Geraamde kosten digitalisering en Principal Toolbox. 52
6.6.5. Inhuur derden 53
6.7. Bijlage realisatie deelonderzoek Slank 54
6.7.1. Algemeen 54
6.7.2. Realisatie formatiereductie 54
6.7.3. Realisatie frictiekosten 56
6.7.4. Digitalisering en Principal Toolbox 58
6.7.5. Inhuur derden 60
6.8. Onderzoeksvragen en doelstellingen Hoogwaardig 61
6.8.1. Algemeen 61
6.8.2. Onderzoeksvragen Hoogwaardig 61
6.8.3. Doelstellingen Hoogwaardig uit het visiedocument 61
6.9. Enquêtevragen management en medewerkers 64
6.9.1. Algemeen 64
6.9.2. Vragen enquête onder leidinggevenden 64
6.9.3. Vragen enquête onder medewerkers 66
6.9.4. Koppeling enquêtevragen aan onderzoeksvragen rekenkamer en doelstellingen uit het visiedocument 67
6.10. Bijlage Informatievoorziening raad 68
6.10.1. Algemeen 68
6.10.2. Ontvangen raadsinformatiebrieven (RIB's) 68
6.10.3. Kanttekeningen informatieverstrekking aan de raad 69

1. Inleiding

1.1. Slank en Hoogwaardig

In het voorjaar van 2011 werd de aftrap gegeven voor het proces Slank en Hoogwaardig. Aanleiding voor dit veranderproces binnen de gemeente Hilversum was een grote en belangrijke bezuinigingsopgave en de wens van het toenmalige college om beter te kunnen inspelen op de veranderende samenleving. Het college stelde zich daarbij de volgende vragen: wat doen wij als gemeente nog zelf, wat is onze rol en bijdrage aan de samenleving en wat voeren anderen uit? En hoe faciliteren we dat? Daarbij werd gesteld dat de gemeente Hilversum haar fysieke en sociale opgaven wil uitvoeren vanuit de opvatting: maximale zelfredzaamheid van burgers, bedrijven en instellingen. Slank (formatiereductie) moest bereikt worden door efficiënter te werken en taakreductie. Daarnaast moest de gemeente slanker én hoogwaardiger worden door een andere rolneming op bepaalde terreinen.

De uitgangspunten voor Slank en Hoogwaardig zijn weergegeven in het visiedocument 'Zelfredzame samenleving, hoogwaardige organisatie' van 19 mei 2011.

In de periode januari – december 2015 heeft de Rekenkamer Hilversum onderzoek gedaan naar Slank en Hoogwaardig.

1.2. Achtergrond onderzoek en onderzoeksvragen

De reden dat de rekenkamer besloot onderzoek naar Slank en Hoogwaardig te doen was dat dit veranderproces een groot financieel en maatschappelijk belang heeft en grote gevolgen voor de organisatie van de gemeente Hilversum. Het moet forse bezuinigen opleveren en tegelijkertijd het presteren en functioneren van de gemeente verbeteren. Voor de inwoners en ondernemers van Hilversum moeten de resultaten van de verandering dus ook zichtbaar worden. Directe aanleiding voor het onderzoek waren vragen die bij gemeenteraadsleden en bij de rekenkamer leefden of de personeelsreductie inmiddels was gerealiseerd en hoe ver het hoogwaardiger worden van de organisatie was gevorderd.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Welke doelen wilde de gemeente bereiken met Slank en Hoogwaardig, in welke mate zijn deze bereikt en tegen welke kosten?

De centrale onderzoeksvragen daarbij zijn:

1. Wat waren de doelen van Slank en Hoogwaardig? Hoe wilde de gemeente deze doelen bereiken? Welke resultaten verwachtte de gemeente van de acties?
2. Wat heeft Slank en Hoogwaardig opgeleverd? Welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd en welke resultaten zijn bereikt?

3. Wat heeft Slank en Hoogwaardig gekost?
4. Hoe heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

Slank en Hoogwaardig is nog niet klaar, dat wil zeggen dat het onderdeel Hoogwaardig nog niet is afgerond. Met de uitkomsten van dit onderzoek kunnen gemeenteraad en college, indien nodig, bijsturen om de doelen van de organisatievernieuwing te behalen.

1.3. Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek heeft in twee delen en gefaseerd plaatsgevonden.

In het eerste deel is onderzoek gedaan naar de formatiereductie en de kosten van Slank en Hoogwaardig. Omdat de nadruk hierbij lag op de formatiereductie, wordt dit deelonderzoek Slank genoemd. De nadruk hierbij lag op de vraag of deze bezuinigingsoperatie de reductie heeft opgeleverd die was afgesproken, welke kosten daarmee waren gemoeid en hoe de informatievoorziening naar de gemeenteraad is geweest.

In het tweede deelonderzoek, Hoogwaardig, lag de nadruk op de vraag hoever dit veranderingsproces is gevorderd, welke gevolgen het voor de organisatie heeft gehad en hoe het is bestuurd.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op[1]:

- documentenstudies;
- interviews;
- verstrekte informatie door de ambtelijke organisatie;
- een enquête onder leidinggevenden;
- een enquête onder medewerkers;
- informatie die door medewerkers op eigen initiatief is verstrekt.

Het eerste deel van het onderzoek is uitgevoerd door en in nauwe samenwerking met D. Walraven RA, lid van de Rekenkamercommissie Soest. Het tweede deel van het onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamer Hilversum zelf met adviezen en medewerking van drs. J. van Leuken, senior medewerker van de Rekenkamer Metropool Amsterdam.

1.4. Inhoud van dit rapport

Na dit inleidende eerste hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 de aanpak van Slank en Hoogwaardig en de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 voor het deelonderzoek Slank en in hoofdstuk 4 voor het deelonderzoek Hoogwaardig een overzicht gegeven

[1] Voor meer gedetailleerde informatie: zie Bijlagen

van de doelstellingen en de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 5 vindt u de analyse, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer over de verkregen informatie. In de bijlagen wordt verdere onderliggende en aanvullende informatie gegeven.

2. Beschrijving van Slank en Hoogwaardig en de informatievoorziening aan de gemeenteraad

2.1. Aanleiding en doelstellingen

2.1.1. De basis van Slank en Hoogwaardig

Na een eerdere reorganisatie inclusief bezuinigingen in 2005 was het voor de gemeente Hilversum vanaf 2010 noodzakelijk om nog meer te bezuinigingen. De belangrijkste redenen[2] hiervoor waren

- de financiële crisis en bezuinigingen van het rijk,
- de onder druk staande resultaten van grondexploitaties.

Deze bezuinigingsopgave vroeg om een fundamentele herbezinning: wat doet de gemeente nog zelf, wat is de rol en bijdrage aan de samenleving en wat voeren anderen uit? En hoe wordt dat gefaciliteerd? De gemeente Hilversum wilde haar fysieke en sociale opgaven uitvoeren vanuit de opvatting: maximale zelfredzaamheid van burgers, bedrijven en instellingen.

In het collegeprogramma 2010-2014 waren een sluitende meerjarenbegroting en geen verdere toename van de schulden het uitgangspunt voor het financiële beleid.
De volgende algemene regels werden daarbij gehanteerd:

- Bezuinigingen vinden plaats op basis van inhoudelijke keuzes en taakreductie;
- De ambities op diverse beleidsterreinen worden aangepast;
- Bij bezuinigingen op doeluitkeringen geldt als uitgangspunt dat als we minder geld ontvangen voor een taak we steeds zullen overwegen of we dan ook minder kunnen doen;
- Eventuele nieuwe beleidsinitiatieven kunnen alleen worden betaald door bestaand beleid of lopende projecten te schrappen of te faseren.

In 2010 vond het net aangetreden college, dat de organisatie van Hilversum niet voldoende was toegerust voor de vragen die op de organisatie afkomen[3].

Dit alles was aanleiding om in 2011 het project Slank en Hoogwaardig te starten als combinatie van formatiereductie en een verhoging van de kwaliteit van de organisatie. Het visiedocument ‘Zelfredzame samenleving. Hoogwaardige organisatie’[4] en de zomernota 2011[5] geven de uitgangspunten en doelstellingen voor het project.

[2] Bron:De Bakens verzetten, collegeprogramma 2010-2014, 9 april 2010
[3] Bron: interview concerndirectie
[4] Visiedocument ‘Zelfredzame samenleving, hoogwaardige organisatie’, 19 mei 2011. Hieraan wordt verder vaak gerefereerd als visiedocument.
[5] Zomernota, gemeenteraad 13 juli 2011

De mening van de concerndirectie is dat Slank en Hoogwaardig niet op voorhand met elkaar op gespannen voet hoeven te staan. Met minder kan men een beter resultaat bereiken. Door anders werken en hoogwaardiger personeel, kan men meer bereiken met minder. Wat volgens hen wel op gespannen voet met elkaar kan staan is te weinig formatie en teveel ambitie; als de balans niet goed is.

Er is bewust aangestuurd op een traject van vier jaar in plaats van realisatie van alles in één jaar. Er zouden anders veel meer kosten[6] worden gemaakt[7].

2.1.2. Slank

In het visiedocument wordt aangegeven dat de organisatie slank moet worden door:

- een andere externe rolneming;
- intern procesgericht/systeemgericht te gaan werken en;
- gerichte keuzes over de uitvoering te maken (bijvoorbeeld co-creatie, faciliteren initiatief derden).

Met slank wordt bedoeld dat de gemeente slechts doet wat wettelijk verplicht is of waar het bestuur nadrukkelijk voor gekozen heeft. Ook wordt heel nadrukkelijk aangegeven dat efficiënter gewerkt moet worden door digitalisering en optimalisering van processen. De begrippen efficiënter werken, takenreductie en een andere rolneming worden in het visiedocument verder uitgewerkt. Het resultaat is dan dat het werk kan worden uitgevoerd door een organisatie met minder mensen.

2.1.3. Hoogwaardig

Hoogwaardig betekent een flexibelere organisatie , die een goede kwaliteit levert en integraal werkt, van buiten naar binnen[8]. In het visiedocument worden de uitgangspunten voor hoogwaardig als volgt beschreven[9] [10]:

1.Raad, College en organisatie zijn rolvast.

Het College stuurt op hoofdlijnen en de Raad stelt de kaders en controleert. De organisatie bewaakt de kaders en voert ze uit.

2.Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.

Medewerkers richten zich naar de vraag van de klanten (bewoners, bedrijven en bezoekers), zonder daarbij diens eigen rol en verantwoordelijkheid over te nemen. De competenties van de medewerkers zijn bewonersgericht, initiatief, samenwerking en samenlevingsgericht. Met het management

[6] Met name frictiekosten. Zie voor uitleg: Hoofdstuk deelonderzoek Slank.
[7] Bron: interview concerndirectie
[8] Bron: interview concerndirectie
[9] Formulering en toelichtingen komen letterlijk uit het visiedocument
[10] Voor meer details: zie bijlage

development programma en de Hilversum Academie investeert de organisatie in medewerkers en biedt zij instrumenten om doelen te bereiken.

3.Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar.

Dit wordt onder andere ondersteund door een duidelijke functionering- en beoordelingscyclus en een vereenvoudigd functiegebouw

4.De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen

5.De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding

6.De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten

Dit wordt gerealiseerd door de invoering en integratie van een Principal Toolbox in onze processen en organisatie.

7.De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.

Bij een hoogwaardige organisatie hoort een gemeentelijke organisatie die zich kenmerkt door een gedeelde visie, integrale afstemming, samenwerking over diensten heen en duidelijke rolneming. Een organisatie waar initiatief en proactiviteit centraal staan[11].

2.2. Aanpak

2.2.1. Uitwerking aanpak

Voor een deel werden in het visiedocument al aanzetten gegeven voor de aanpak, vooral op het gebied van Slank. In het concernveranderplan (2012) wordt ook een aantal thema's behandeld met daaraan vastgekoppeld een aantal veranderopgaven:

- sturing en beheersing;
- projectmatig werken;
- samenlevingsgericht werken;
- dienstverlening;
- lerende organisatie.

Deze vijf thema's zijn vervolgens voor elke dienst uitgewerkt in een dienstveranderplan en een veranderagenda voor 2012.

2.2.2. Aanpak volgens VIA B

Men is bewust gaan reorganiseren met een nieuwe aanpak (de zogenaamde Via B aanpak[12]). Dat kon volgens het topmanagement ook niet anders omdat de omgeving voortdurend verandert en de ontwikkelingen snel gaan.
Een aantal belangrijke uitgangspunten van deze veranderfilosofie zijn volgens de gemeente:

- Er is wel een ontwikkelingsrichting, maar geen "blauwdruk" van de eindsituatie geformuleerd.

[11] Dit verwijst naar de fase Systeemoriëntatie in het Overheids Ontwilkelmodel (OO
[12] VIA B is de aanpak die ook bij de organisatieontwikkeling in Utrecht (vanaf 2011) is toegepast

- De organisatie werkt vanaf het begin zoveel mogelijk volgens de doelen van de nieuwe organisatie.
- De organisatievernieuwing wordt zoveel mogelijk door en met medewerkers zelf gedaan.
- De organisatie moet ruimte en mogelijkheden hebben om te leren.

Veel medewerkers werden bij het veranderproces betrokken door deelname in zogenaamde VIA B groepen die zich rond verschillende thema's met de veranderingen bezighielden.

2.2.3. Uitvoering

De concerndirectie geeft aan dat bij de aanpak de prioriteit eerst op Slank lag. De focus van het vorige college was vooral voor de eerste jaren gericht op een fikse structurele bezuiniging. De reducties op personeel zijn direct ingeboekt in de begroting en de meerjarenramingen voor vier jaar.

De bezuinigingen vonden plaats langs vier terreinen: quick wins, verbetering van de efficiency, taakreductie en andere rolneming.
Taakreductie en andere rolneming is daarbij volgens de concerndirectie lastig omdat er (politieke) keuzes gemaakt moesten worden (bijvoorbeeld welke taken voert de gemeente niet meer uit). Deze taken- en rollendiscussie met de raad loopt nog steeds

Efficiency moest mede worden bereikt door digitalisering van processen en procesoptimalisatie. Vanwege het tijdrovende karakter is er niet voor gekozen om voorafgaand aan de digitalisering en optimalisering processen door te lichten. Wel ligt er een plan waarin is vastgesteld welke processen gedigitaliseerd moeten worden.
Voor de procesoptimalisatie werd een taakstelling opgelegd door de directie. Bijvoorbeeld: bij afdeling X moet 10% efficiënter worden gewerkt. Als dat niet haalbaar was, moest de afdeling dat aantonen.[13]

2.3. Organisatieverandering 2013

De concerndirectie geeft aan dat de hoop was dat men kon veranderen zonder ook de organisatiestructuur aan te passen. Men liep echter tegen de grenzen van de mogelijkheden aan en dus moest ook de structuur worden aangepast.

Nieuw uitgangspunt in de sturing van de organisatie is concernbelang[14]. Het dienstenmodel werd vervangen. De diensten werkten verkokering in de hand. Belangen van diensten "wonnen" het nog wel eens van concernbelang.
De bedoeling is de interne verkokering weg te nemen door samenwerking over de afdelingsgrenzen heen te stimuleren. Daarnaast moet meer projectmatig en programmatisch worden gewerkt[15].
Het nieuwe model is een directiemodel aangevuld met matrixsturing[16]. Er zijn zeven afdelingen(verticaal) met daarover heen de concernlijnen (horizontaal). De concernlijnen zijn de vijf

[13] Bron: Gesprek met K. van Elk in het najaar 2014 ter voorbereiding op het onderzoek Slank en Hoogwaardig.
[14] Besturingsfilosofie en bedrijfsconcept 18 juni 2013
[15] Slank en Hoogwaardig; een terugblik en het lonkend perspectief" 5 december 2013

eerder genoemde thema's uit het concernveranderplan. De inhoudelijke sturing komt vanuit de programma's (matrix)."
De lijnsturing gaat over kwaliteit, capaciteit en beschikbaarheid van middelen.

Op 15 mei 2014 heeft de gemeenteraad besloten om de organisatie volgens de voorgestelde organisatiestructuur (zeven afdelingen) in te delen[17].

Daarnaast was de "Sternota" (uitwerking van vijf speerpunten van het college uit het coalitieakkoord) aanleiding om voor elk speerpunt een "sterprogramma" met bijbehorend integraal beleidsuitvoeringsteam in te richten.[18]

2.4. Medezeggenschap

2.4.1. Algemeen

De medezeggenschap van de medewerkers is op twee manieren ingevuld:

- Via vertegenwoordiging in de CRG;
- Rechtstreeks, bijvoorbeeld via deelname in themagroepen.

2.4.2. CRG

De Ondernemingsraad (OR) "oude stijl" is in Hilversum in 2006 omgevormd naar een Concern Regiegroep (CRG). De CRG bestaat uit 7 afdelingsvertegenwoordigers (daarbij is 1 vacature), 1 onafhankelijke voorzitter en een directielid. Van de in totaal 7 afdelingen heeft alleen de afdeling Beleidsontwikkeling geen vertegenwoordiger afgevaardigd. De medezeggenschap is verder ook ingevuld via de teamvertegenwoordigers: er zijn 2 vertegenwoordigers per team (totaal 23 teams) die per afdeling overleggen. Op deze manier wordt de medezeggenschap via de teamvertegenwoordigers ook los van de CRG ingevuld. Uit de teamvertegenwoordigers wordt per afdeling een vertegenwoordiger gekozen die zitting heeft in de CRG. Vanuit de CRG wordt aangegeven dat tijdens het model van de OR de relatie met het management meer een stijl had van "wij tegen zij" terwijl in de situatie van de CRG nu deze relatie meer gebaseerd is op vertrouwen en constructief overleg. De CRG positioneert zich meer aan de voorkant van het proces, zodat ze actief mee kan denken en niet pas achteraf op het eindresultaat kan reageren; de medezeggenschap vanuit de organisatie wordt op deze manier meer proactief dan reactief ingevuld[19].

[16] Veranderplan Concernverandering 23 oktober 2013
[17] Organisatiebesluit 15 mei 2014
[18] Jaarstukken 2014
[19] Bron: interviews met ex-voorzitter en de huidige voorzitter en vice-voorzitter. Voor de leesbaarheid wordt steeds geschreven "De voorzitter van de CRG".

De CRG is sterk betrokken geweest bij het veranderproces, steeds in een vroegtijdig stadium en in goede samenwerking met het management: overleg, geen strijd. Zo is de betrokkenheid van de medewerkers bij de veranderingen gewaarborgd geweest volgens CRG en management.
Er is onder meer grote betrokkenheid geweest bij de inrichting van de nieuwe organisatie en bij problemen die daarbij ontstonden. Ook was een vertegenwoordiger van de CRG lid van de selectiecommissie bij alle plaatsingsgesprekken met leidinggevenden.

2.4.3. Rechtstreekse betrokkenheid medewerkers

Volgens de concerndirectie en de CRG zijn de medewerkers zeer betrokken bij het verandertraject. Bij het vormgeven van de organisatie zijn er uiteindelijk 23 thema's door het interim management aangedragen, die elk door een vormgeversgroep (Via B groep) verder werden uitgewerkt. Alle medewerkers mochten deelnemen aan een groep en zelf kiezen aan welke. Het eindresultaat van de groepen werd aan het Via B-overleg gepresenteerd, dat bestond uit vertegenwoordigers van alle vormgeversgroepen en de directie. De directie had vooraf aangegeven elk voorstel dat door het Via B overleg akkoord was bevonden, als besluit over te nemen.

De vormgeversgroepen hadden veel interesse van de medewerkers volgens de CRG. Aan de eerste Via B groepen namen zo'n 125 medewerkers deel. In totaal waren er in 2013 zo'n 250 medewerkers die actief bij het veranderproces betrokken waren (ruim 40%). Volgens de CRG kregen de medewerkers alle tijd en ruimte om aan deze groepen deel te nemen. De resultaten van deze groepen waren de basis voor de organisatie-inrichting.[20]

2.5. Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad is op een aantal tijdstippen formeel geïnformeerd (via raadsinformatiebrieven (RIB), het organisatiebesluit en de begrotingscyclus). Ook is op 1 juni 2011 en op 2 april 2014 (in het kader van de introductie van de nieuwe raad) een informatiebijeenkomst voor de raad gehouden. Eind 2015 heeft een zogenaamde beeldvormende sessie plaatsgevonden waarin de stand van zaken werd gepresenteerd door de verantwoordelijk wethouder en gemeentesecretaris. Op 15 april 2015 heeft een commissievergadering over externe inhuur plaatsgevonden.

De gemeenteraad heeft vier keer een RIB ontvangen over de voortgang van Slank en Hoogwaardig en één keer een RIB over externe inhuur[21].

Voor het weergeven van het verloop van de verschillende onderdelen van het proces heeft men in de RIB's een dashboard gebruikt met kleuren groen, oranje en rood. Gedurende de rapportages was dit dashboard nog in ontwikkeling.

[20] Bron: Interview met de voorzitter en vice-voorzitter van de CRG d.d. 17 december 2015
[21] Voor een lijst met de RIB's en hun inhoud: zie bijlage

3. Deelonderzoek Slank

3.1. Doelstellingen en kader voor het onderzoek

3.1.1. Inleiding

Het eerste deel van het onderzoek is kwantitatief. Het richt zich op de formatiereductie (Slank) en de kosten van het gehele proces (Slank en Hoogwaardig samen). Omdat de nadruk ligt op de formatiereductie , wordt dit deelonderzoek Slank genoemd.

3.1.2. Vraagstellingen van het deelonderzoek Slank

Voor deelonderzoek Slank zijn de centrale onderzoeksvragen als volgt vertaald:

- Wat waren de doelen van Slank ? Hoe wilde de gemeente deze doelen bereiken? Welke resultaten verwachtte de gemeente van de acties?
- Wat heeft Slank opgeleverd? Welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd en welke resultaten zijn bereikt?
- Wat heeft Slank en Hoogwaardig gekost?
- Hoe heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

3.2. Taakstelling formatiereductie en geraamde kosten [22]

3.2.1. Taakstelling formatiereductie

De taakstelling voor het onderdeel Slank was een reductie van 77 volledige formatieplaatsen (fte). Tijdens Slank en Hoogwaardig is in 2013 de organisatie veranderd van een dienstenmodel naar een model met een klein directieteam met een beperkt aantal afdelingen. De taakstelling van de formatiereductie is daarbij niet gewijzigd.

3.2.2. Geraamde frictiekosten

Frictiekosten zijn die kosten die nodig zijn bij het realiseren van de formatiereductie[23]. Kosten die samenhangen met andere rolneming of positionering waren aanvankelijk niet opgenomen in de frictiekosten. Bij de vaststelling van het frictiebudget in 2012 ging het in hoofdzaak om tijdelijk door

[22] Voor details over de hoogte van taakstellingen en kostenramingen: zie bijlage
[23] Omschreven in het visiedocument Zelfredzame samenleving, hoogwaardige organisatie.

te betalen loon en WW (veruit het grootste deel)[24], aanloopkosten, projectbureau, mobiliteitsbureau en om kosten voor omscholing en begeleiding.[25]

De frictiekosten waren aan het begin van het project op basis van ervaringen uit de vorige reorganisatie geraamd op € 4 miljoen. Een jaar later is een herberekening gemaakt waaruit bleek dat € 1,5 miljoen meer nodig zou zijn[26].
Het totaal van € 5,5 miljoen is verdeeld over de volgende posten:

- Loonkosten boventalligen tijdens de re-integratiefase, € 1.650.000,
- Omscholings- en begeleidingskosten van werk naar werk, € 950.000,
- Kosten van de projectorganisatie en het mobiliteitsbureau[27] voor de periode 2012-2015, € 570.000,
- WW-uitkeringen, € 2.110.000,
- Aanloopkosten 2011, € 220.000.

Inmiddels is daar nog een kleine € 0,5 miljoen aan toegevoegd om frictiekosten op te vangen die samenhangen met andere rolneming (nieuwe ontwikkelingen als bijvoorbeeld de privatisering van het museum Hilversum)[28]. De gelden voor frictiekosten (in totaal dus ongeveer € 6 miljoen) zijn in een bestemmingsreserve opgenomen.
Een eventueel overschot zal worden overgeboekt naar de algemene reserve.

3.2.3. Geraamde kosten digitalisering en Principal Toolbox.

Voor het welslagen van het traject Slank en Hoogwaardig is digitalisering en het beschikken over een goed beheerssysteem voor complexe projecten (Principal Toolbox) onontbeerlijk[29].

Daarom is voor digitalisering en Principal Toolbox voor de jaren 2012 tot en met 2015 een kleine € 1 miljoen in het visiedocument opgenomen. Er is hiervoor geen bestemmingsreserve, maar de kosten komen ten laste van de lopende exploitatierekening of worden geactiveerd en in meerdere jaren afgeschreven.

3.3. Resultaten

3.3.1. Formatiereductie

De formatie moest met 77 fte worden gereduceerd. Gecorrigeerd voor een aantal zaken zoals nieuwe taken, is deze doelstelling – vanuit de *normformatie* - gerealiseerd. Normformatie is de

[24] De gemeente Hilversum moet zelf de WW van haar werknemers betalen en niet het UWV.
[25] Raadsbesluit Vaststelling Frictiebudget 23 mei 2012.
[26] Raadsbesluit Vaststelling Frictiebudget 23 mei 2012.
[27] Het mobiliteitsbureau zorgt voor de begeleiding op het gebied van interne en externe plaatsing.
[28] Goedgekeurd via de begrotingen 2012-2014.
[29] Zomernota 2011 en het visiedocument 2011.

maximale formatie van de gemeente inclusief vacatures, die volgens de begroting van de gemeente is toegestaan. Bij de reductie is telkens vanuit die normformatie – dus vanuit de begroting - gestuurd en gerapporteerd aan de raad. Bijgestelde normformatie leidde tot een bijgestelde begroting. Om met extra zekerheid te kunnen constateren dat de formatiereductie is behaald, had de rekenkamer graag als extra controle de fte-reductie ook vanuit de jaarstukken – vanuit de *werkelijke bezetting* - gereconstrueerd. De rekenkamer kon deze reconstructie vanuit de werkelijke bezetting, op grond van de jaarstukken[30], echter niet maken. Aanvullend op de informatie uit de jaarstukken heeft de rekenkamer daarom extra informatie opgevraagd in de ambtelijke organisatie in de vorm van een lijst met "vertrokken medewerkers/ingeleverde functies". Ook op grond van deze informatie kon de rekenkamer ook niet de ingeleverde 77 fte vanuit de werkelijke bezetting reconstrueren.

De reductie is gerealiseerd door het begeleiden van mensen naar een nieuwe werkplek buiten de gemeente, natuurlijk en vrijwillig verloop, inleveren van vacatures en een aantal ontslagen. Het aantal "bovenformatieven" is hierbij zeer beperkt gebleven. Een deel van de ingeleverde formatie (vooraf geraamd op ongeveer 10%) is behaald uit het mindere aantal projecten en het afsluiten van grondexploitaties, waardoor minder mensen nodig waren. Hoeveel procent van de formatiereductie is behaald uit natuurlijk verloop, ingeleverde vacatureruimte, gedwongen ontslag en vrijwillig vertrek, kon de rekenkamer op grond van de aangeleverde informatie niet reconstrueren.

In het visiedocument stond ook aangegeven op welke wijze een slanke organisatie zou worden nagestreefd zoals efficiënter werken, andere externe rolneming, van procesgericht naar systeemgericht werken, gerichte keuzes maken voor uitvoering, ondersteuning met hulpmiddelen. Er is niet na te gaan hoeveel iedere maatregel afzonderlijk heeft bijgedragen aan de uiteindelijke formatiereductie.

Tijdens de formatiereductie is de externe inhuur tijdelijk gestegen: in 2013 was de inhuur 40% hoger dan in 2011. Maar in 2014 waren de kosten hiervan weer op het niveau van 2011.

Op grond van de aangeleverde informatie is niet gebleken dat er relatief meer fte is ingeleverd "aan de onderkant" dan aan "de bovenkant" van de formatieopbouw. Met andere woorden; er is niet meer gesneden in de uitvoering dan in de managementlaag. Wel is gebleken dat in de periode 2011 - 2014 in schaal 6 een aantal van 24,5 fte is ingeleverd als gevolg van de overheveling van de groenvoorziening naar de Tomingroep. De overheveling van deze formatie maakte echter onderdeel uit van Perspectief voor de Toekomst en is geen onderdeel van de formatiereductie van Slank en Hoogwaardig.

3.3.2. Digitalisering en Principal Toolbox

Er is door ons niet uitgebreid onderzoek gedaan naar digitalisering en Principal Toolbox.

[30] In de jaarstukken wordt gerapporteerd op basis van de toegestane formatie en werkelijke toegestane formatie. De toegestane formatie is de normformatie volgens de begroting. De werkelijk toegestane formatie is de – in de loop van het jaar – bijgestelde normformatie, dus de normformatie na begrotingswijziging.

Wel is aangegeven[31] dat het systeem van de Principal Toolbox grotendeels is ingevoerd. Mensen zijn getraind en de grote projecten lopen via het systeem. Er is nog geen koppeling met het tijdschrijfsysteem.
Uit interviews en enquête blijkt dat de digitalisering achterblijft bij de planning. Dit wordt ondersteund door het feit dat voor 2015 en 2016 3,5 fte informatiebeheer extra ten laste van het frictiebudget is gebracht vanwege achterblijvende digitalisering.
Voor de periode van 2012 t/m 2015 was voor digitalisering en Principal Toolbox samen ongeveer € 1 miljoen geraamd.
De daadwerkelijke uitgaven van 2012 t/m 2014 zijn:

Digitalisering	€ 699.000
Principal Toolbox	€ 283.000
TOTAAL	€ 982.000

Tot en met 2014 zijn de uitgaven ongeveer gelijk aan de geraamde tot en met 2015. Dit houdt in dat de kosten voor met name digitalisering in 2015 boven de oorspronkelijke raming uitkomen.

N.B.: De berekeningen in bovenstaande tabel zijn gebaseerd op de aangeleverde informatie, conform bijlage 6.7.4. In het ambtelijk wederhoor is echter aangegeven dat de geconstateerde vertraging en overschrijding op het gebied van digitalisering weliswaar klopt, maar dat de hoogte van de overschrijding minder is dan weergegeven in bovenstaande tabel. Dit wordt ambtelijk verklaard uit het feit dat de scope van het te digitaliseren product in een latere fase is uitgebreid[32]. Deze uitbreiding van de oorspronkelijke opdracht is echter niet apart (als nieuw project, of als uitbreiding van een bestaand project) geadministreerd. Door de “administratieve vermenging” van de oorspronkelijke en uitgebreide opdracht, kan niet meer gereconstrueerd worden hoe hoog de feitelijke overschrijding op de post digitalisering in het kader van Slank en Hoogwaardig is.

3.3.3. Frictiekosten

Eind 2014 was iets meer dan 60% van de geraamde frictiekosten gebruikt, terwijl het project Slank (waarvoor het budget berekend was) vrijwel is afgerond. Hoewel oorspronkelijk niet de bedoeling, is door het college bepaald[33] dat de rest van het budget ook gebruikt zal worden voor het verdere verloop van Hoogwaardig.

Het restant van de bestemmingsreserve voor frictiekosten voor het resterende proces (Hoogwaardig) is vrij groot: eind 2015 (gegevens september 2015) nog € 1,2 miljoen. Dit wordt echter grotendeels veroorzaakt doordat er doorlopende kosten voor WW en loondoorbetaling zijn (verplichtingen op basis van het Sociaal Plan Slank en Hoogwaardig).

[31] Door concerncontroller, concernmanagement en afdelingsmanagement
[32] Over de uitbreiding van deze opdracht is de raad geïnformeerd via het Raadsinformatiseringsplan (B/1201922). De voortgang van dit plan is bij de jaarrekening gerapporteerd onder de noemer ‘digitaliseren’, en ook separaat aan college en raad gerapporteerd (RIB 2014 – 24.).
[33] Nota van IA/Rapportages 27 oktober 2014

In november 2014 heeft het college besloten vanwege achterblijvende digitalisering incidenteel 3,5 fte voor informatiebeheer in 2015 en 2016 ten laste van de frictiekosten te brengen (in totaal voor 2015 en 2016 € 350,000). Deze kosten horen conform het raadsbesluit van mei 2012 en de extra wijzigingen via de begrotingen van 2012-2014 niet tot de frictiekosten.

De prognose voor het restant van het frictiebudget na aftrek van bovengenoemde posten is € 292.000[34][35] Dit restant zou te zijner tijd moeten terugvloeien naar de algemene middelen.

[34] Zie bijlage.

[35] Uit ambtelijk wederhoor: “Prognose 31 december 2015 voor restant frictiebudget is niet € 292.000,- maar € 414.000,- .” De rekenkamer heeft deze prognose verder niet meer gecontroleerd.

4. Deelonderzoek Hoogwaardig

4.1. Doelstellingen en kader voor het onderzoek

4.1.1. Vraagstellingen van het onderzoek naar Hoogwaardig

Voor het onderzoek naar Hoogwaardig zijn de centrale onderzoeksvragen als volgt vertaald:

1. Welke sporen heeft de organisatievernieuwing nagelaten in de organisatie?
    a. Wat zijn de gevolgen van de formatiereductie geweest voor de organisatie?
    b. Hoe hebben de medewerkers het verandertraject ervaren?
2. Hoe en in welke mate is de vernieuwing van de grond gekomen?
    a. Op welke wijze is “hoogwaardig” aangepakt?
    b. Wat zijn de nieuwe impulsen?
    c. Op welke punten heeft dat gewerkt?
    d. Wat is de stand van zaken?
    e. Waaraan meet men het succes af?

4.1.2. Doelstellingen Hoogwaardig uit het visiedocument

Om een goed beeld te krijgen van de huidige situatie van Hoogwaardig, wordt naast eerdergenoemde vraagstellingen, specifiek gekeken naar de stand van zaken op het gebied van de doelstellingen van Hoogwaardig, zoals die verwoord zijn in het visiedocument[36].

1. De organisatie is rolvast (in het visiedocument wordt gesproken over Raad, College en organisatie).
2. Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.
3. Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar.
4. De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen.
5. De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding.
6. De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten.
7. De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.

4.2. Hoogwaardig - Informatie vanuit verschillende respondenten

Voor Hoogwaardig is naast documentenstudie vooral informatie verkregen door verschillende doelgroepen (respondenten) te raadplegen. Dit gebeurde door interviews, enquêtes en overige bijeenkomsten.

[36] Voor een uitgebreide beschrijving: zie Bijlage

Hiervan wordt achtereenvolgens informatie over genoemde vraagstellingen en doelstellingen gepresenteerd vanuit

- Topmanagement;
- Middelmanagement;
- Medewerkers;
- Concern Regiegroep (CRG);
- Wethouder (portefeuillehouder).

In dit rapport kan slechts een deel (bloemlezing) van alle verkregen informatie worden weergegeven. Alle informatie samen geeft het totaalbeeld over Hoogwaardig vanuit verschillende gezichtspunten.

4.3. Informatie vanuit het topmanagement

4.3.1. Algemeen

Onder het topmanagement wordt in dit rapport verstaan de gemeentesecretaris en de concerndirecteur. De informatie over Hoogwaardig is verkregen via twee interviews en diverse andere informatieve en terugkoppelingsgesprekken.

4.3.2. De stand van zaken volgens het topmanagement

Het topmanagement zegt een trots gevoel te hebben bij het traject Slank en Hoogwaardig. Slank is klaar. Hoogwaardig loopt nog door. Het totaalbeeld van hen is deels positief. De aanpak van de vluchtelingenopvang en de MH17-ramp zijn voorbeelden waaruit volgens het topmanagement blijkt dat de organisatie flexibel is, in staat is snel te handelen en in te spelen op acute problemen in de buitenwereld. Dat zijn volgens hen de belangrijkste verworvenheden van de nieuwe organisatie. Andere instrumenten die ingezet zijn om de organisatie beter/flexibeler te laten functioneren zijn: programmatisch werken, het snelle interventieteam, de buurtverkenners, interne mobiliteit, en diverse personeelsinstrumenten zoals gesprekscyclus, nieuwe functiehuis en Hilversum academie.

Wel geeft het topmanagement aan heel duidelijk te merken dat de organisatie minder handen heeft en meer ambities. Dat wringt. De kwaliteit is op sommige punten verbeterd, op andere punten nog in ontwikkeling.

De leidinggevenden geven 100% leiding, dat wil zeggen dat ze al hun tijd alleen aan leidinggeven besteden. Het topmanagement is van mening dat je als leidinggevende ook verstand moet hebben van de inhoud, maar leidinggevenden hebben geen expertrol meer.

Volgens het topmanagement loopt Principal Toolbox (PTB) nu goed. Het heeft lang geduurd, maar het instrumentarium staat er, de trainingen zijn gegeven, medewerkers werken er mee en de grotere projecten worden erin bijgehouden.

De overige digitalisering gaat moeizamer. Dat is mede aan de leveranciers te wijten. De digitalisering heeft wel geleid tot behoorlijke werkreductie bij facilitaire zaken en de financiële administratie.

De invoering van eigenaarschap (verantwoordelijkheid) is ook een belangrijk speerpunt volgens het topmanagement. Er kijken nu niet meer vier of vijf mensen naar een voorstel, maar één iemand is verantwoordelijk. Die moet de benodigde kwaliteit uit de organisatie halen voor zijn voorstel en eventueel escaleren naar een leidinggevende als de gewenste kwaliteit niet geleverd wordt. Dit is ook een kwetsbaar punt. Als één iemand wegvalt kan er een probleem ontstaan. Om dit te voorkomen, wordt met duo's gewerkt die samen één terrein bestrijken. Dat lukt heel aardig volgens het topmanagement.

Er is ingezet op hoger gekwalificeerd personeel. Het nieuwe functiegebouw, de gesprekscyclus en de Hilversum Academie zijn de drie instrumenten om hoger gekwalificeerd personeel te bereiken. Met het nieuwe functiegebouw is een paar honderd functieprofielen teruggebracht naar 50 meer generieke functieprofielen, die veel meer gericht zijn op competenties. Hiermee wordt er minder ingezet op vakinhoudelijke specialisten, maar meer op generalisten, die hun input ophalen uit de samenleving. De gesprekscyclus met medewerkers is bedoeld om ambities met de leidinggevende te bespreken en eventuele groeipaden af te spreken. De nieuwe functiesystematiek maakt het mogelijk dat mensen niet meer "gevangen" zitten in hun smal gedefinieerde functieprofiel en veel makkelijker flexibel ingezet kunnen worden. Dat is ook een belangrijke verworvenheid van het verandertraject, volgens het topmanagement.

Er zijn nieuwe rollen gedefinieerd, zoals programmamanagers, bestuursadviseurs, accountmanagers en buurtverkenners.

4.3.3. Waaraan is het succes van Hoogwaardig af te meten volgens het topmanagement

Het management geeft aan dat het moeilijk is om Hoogwaardig meetbaar te maken, omdat er niet met een blauwdruk is gewerkt. Doelstellingen van het verandertraject zijn vooraf niet geconcretiseerd. In het visiedocument zijn deelafspraken gemaakt, daar wordt op gestuurd.

Externe rolneming is niet meetbaar aan de hand van een instrument. Het gaat om de burger, de eindgebruiker. De buitenwereld moet uiteindelijk bepalen of alle inspanningen ervoor hebben gezorgd dat het beter gaat. Peilinstrumenten hiervoor zijn o.a. de Omnibusenquête, waarstaatjegemeente.nl en Atlas voor gemeenten. Er worden best veel metingen gedaan. De vraag is welke onderzoeken je nou echt nodig hebt voor je sturing? Dat moet verder uitgewerkt worden, volgens het topmanagement.

Ook is het topmanagement samen met de CRG nog zoekend naar een geschikt instrument voor medewerkerstevredenheid. Het huidige medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) werd eens per twee jaar uitgevoerd. Het gaat hier om een internetspiegel. Het gaf een heel breed beeld waarmee weinig gedaan werd. De voorkeur gaat uit naar een instrument dat iets frequenter kan worden ingezet en ook gerichter, zodat je er direct wat mee kunt. Door de reorganisatie is het MTO al een tijd niet uitgevoerd.

De voortgang van complexe projecten wordt gemeten aan de hand van Principal Toolbox. De afhandeling van zaken wordt gemonitord door het zaaksysteem.

Verder zijn signalen van het college ook een belangrijk instrument om te meten of het beter gaat.

4.4. Informatie vanuit het middelmanagement

4.4.1. Algemeen

Onder middelmanagement (leidinggevenden) wordt in dit rapport verstaan: afdelingsmanagers en teammanagers. De informatie van het middelmanagement is verkregen via een enquête met 20 open vragen. In december 2015 zijn een samenvatting van de resultaten ervan en enkele conclusies teruggekoppeld door de rekenkamer in het managementoverleg.

In totaal zijn er 7 afdelingsmanagers (waarvan 1 vacature) en 23 teammanagers (waarvan één vacature). Daarvan hebben 6 afdelingsmanagers (100%) en 17 teammanagers (77%) de enquête ingevuld.

Alle afdelingsmanagers geven aan betrokken te zijn geweest bij de uitvoering van Slank en Hoogwaardig, van de teammanagers geeft iets meer dan de helft (10) aan betrokken te zijn geweest. Zeven teammanagers waren niet betrokken, omdat zij toen nog niet in dienst waren.

4.4.2. Enquête leidinggevenden - Antwoorden op de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument

Onderzoeksvragen rekenkamer	Antwoorden van managers[37]
Wat zijn de gevolgen van de formatiereductie geweest voor de organisatie?	De afdelingsmanagers geven aan dat hun afdelingen na de reductie er beter of op zijn minst hetzelfde voorstaan als daarvoor. Bij de teammanagers is dat beeld genuanceerder. Het grootste deel geeft hetzelfde oordeel (beter of gelijk), maar 30% oordeelt dat hun afdeling er slechter voorstaat. Dat heeft vooral met de werkdruk te maken: de reductie liep voor op de verlichtende maatregelen (andere taken, efficiency, betere (digitale) ondersteuning).
Hoe hebben de medewerkers het verandertraject ervaren?	Eén manager geeft aan dat er medewerkers zijn die enthousiast zijn. De overige respondenten geven als antwoord dat een aantal medewerkers goed terecht is gekomen in een nieuwe functie, maar ook dat een aantal medewerkers het moeilijk vindt om hun draai te vinden in de nieuwe organisatie. Volgens de managers vinden sommige medewerkers het lastig om uit hun comfortzone te gaan. Sommige medewerkers kunnen volgens de managers ook niet zo goed omgaan met veranderingen. Op

[37] De antwoorden van de managers op de vragen uit de enquête (zie bijlage 6.9 voor de enquêtevragen) zijn geclusterd in deze tabel naar de onderzoeksvragen van de rekenkamer en de speerpunten uit het visiedocument Slank en Hoogwaardig.

	enkele plekken is onrust *Positieve ervaringen volgens het management*: ontwikkeling, mobiliteit, betere samenwerking, ruimte voor experimenten, efficiency *Negatieve ervaringen volgens het management*: werkdruk (reductie vóór afstoten taken, digitalisering blijft achter), samenwerking minder, niet helder wie wat doet, niet iedereen is blij met verantwoordelijkheid Verder wordt genoemd: niet kunnen of willen, verandermoeheid, "dubbelingen", onduidelijkheid, gebrek aan veiligheid, angst voor verantwoordelijkheid. Vaak komt uit de antwoorden naar voren dat medewerkers problemen hebben met 100% leidinggevenden zonder inhoudelijke expertrol.
Op welke wijze is "Hoogwaardig" aangepakt?	Aandacht voor en invoeren van: andere rolneming, proces- en organisatie aanpassing, andere inrichting van organisatie en herschikking van de medewerkers, samenwerking, een andere manier van werken (projectmatig en flexibel), andere wijze van leidinggeven, andere teamsamenstelling, vraag gericht (van buiten naar binnen) werken, meer eigen verantwoordelijkheid en lager in de organisatie
Wat zijn de nieuwe impulsen	Als impulsen voor de vernieuwing worden onder meer genoemd: andere organisatie-inrichting, een andere efficiëntere indeling van processen, beter passend werk op basis van competenties, integrale aanpak, aandacht voor samenwerking, andere teamindeling, opnieuw definiëren van gewenste resultaat (de opgave), 100% leidinggevende managers, experimenteren, gesprekken met medewerkers, oplossings- en vraaggericht werken, inhoudelijke visievorming, persoonlijke ontwikkeling en het geven van meer ruimte
Op welke punten heeft dat gewerkt?	Volgens een deel van het management is oorzaak en gevolg soms wat diffuus door het bijkomen van nieuwe taken. Het is bovendien nog niet gereed. Niet iedereen gaat even gemakkelijk mee met de verandering. *Wel gewerkt: v*anuit de beleving van de managers wordt veel meer naar buiten gekeken en oplossingsgericht gewerkt. Ook worden informatieavonden georganiseerd en is er meer aandacht voor participatie. Ook is de samenwerking verbeterd. Als positieve opbrengst van het verandertraject worden bovendien genoemd: de bestuursadviseurs en flexibele programma-aanpak *Nog niet (altijd) het gewenste resultaat:* vanuit de beleving van de managers is de andere rol van de medewerker en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door de medewerkers nog niet overal ingedaald. Ook worden het opleidingsniveau en de competenties van de medewerkers nog niet overal als voldoende ervaren. De cultuurverandering en de inrichting van processen is volgens een deel van het management nog niet geheel geslaagd. Andere verbeterpunten/zorgpunten volgens het

	management: digitalisering , werkplezier, formatie nog niet overal optimaal, samenwerking kan beter, verandermoeheid, werkdruk, en onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden.
Wat is de stand van zaken?	Gemiddeld wordt aangegeven: op de helft. Dat geldt voor vrijwel alle afdelingsmanagers en het merendeel van de teammanagers. Voor zover aangegeven hoelang nog: 1,5-2 jaar. Enkele teammanagers geven aan: net gestart. Bijna de helft van de managers geeft aan het niet als project te zien: Het blijft doorlopen, het is nooit klaar.
Waaraan meet men het succes af?	De managers geven vooral aan: boeken van resultaten tegen minder kosten, halen van begrotingsdoelstellingen en tevredenheid van burgers (samenleving), van bestuur en raad en van medewerkers. De teammanagers vullen dit nog aan met: als medewerkers initiatieven nemen en verantwoordelijkheid tonen. Ook wordt een aantal keren genoemd: als de andere manier van leidinggeven wordt gewaardeerd. Ook klant- en vraaggerichtheid wordt genoemd. Een aantal keren wordt gerefereerd aan handboek, functieprofiel of plan.
Doelstellingen visiedocument	
Organisatie is rolvast (in het visiedocument wordt ook aangegeven dat dit voor Raad en College ook moet gelden)	Een deel van het management geeft aan dat rolvastheid betekent: adviseren in plaats van zelf te doen, sterke sturing op wat is vastgesteld voor de rol en blijf bij die vastgestelde rol. Daarnaast wordt volgens de managers rolvastheid bereikt door vastleggen afspraken, overleg, continue verbetering, oefenen, eigenaarschap nemen en feedback en sturing. Ook is rolvermindering (laat het aan de burger zelf over) een aantal keer genoemd. Er wordt een aantal keren verwezen naar documenten (profielen of handboeken) waarin de rol is vastgelegd, maar er wordt ook aangegeven dat dit nog niet altijd goed werkt. Teammanagers geven aan dat het een onderwerp uit de gesprekscyclus is.
Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.	Als concrete voorbeelden worden genoemd: wijkgerichte aanpak, speciale functionarissen (buurtcoördinatoren, toezichthouders buiten) en samenwerking met instanties die in nauw contact met inwoners staan. Ook wordt vaak het woord “overleg” genoemd. Ook wordt door een aantal managers geantwoord: we werkten al veel langer vanuit de klantvraag, En externe rolneming is ook: minder doen (afstoten van zaken die we vroeger deden)
Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar (In het visiedocument worden hiervoor twee instrumenten genoemd: gesprekscyclus en nieuwe functiebeschrijvingen).	Bij de antwoorden over de inhoud van de gesprekscyclus komen ongeveer alle aspecten aan bod die aan de orde kunnen komen in een gesprek tussen manager en medewerker. Het gaat over doelen, resultaten, en afrekenen, maar ook over houding, gedrag en verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt de term “schouwen van medewerkers” een paar keer in de antwoorden genoemd. Het management geeft aan dat de bedoeling

	hiervan is om met elkaar te bespreken wat medewerkers kunnen en waar ze staan in ontwikkeling. De nieuwe functiebeschrijvingen zijn via HR21 tot stand gekomen. Dit nieuwe functiehuis geeft veel nieuwe mogelijkheden volgens het management.
De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen (rekenkamer: integraliteit, externe rolneming)	Genoemd worden: concernbrede afdelingen, functionarissen (adviseurs, integrale toegang), andere processen, programmasturing, en intensieve samenwerking. Verder worden overleg en afstemming vaak genoemd.
De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding	Als positieve punten worden de Marap en Principal Toolbox regelmatig genoemd. Verder wordt een aantal keren aangegeven dat de digitalisering nog niet de verwachte (efficiency)voordelen heeft opgeleverd en minder snel gaat dan verwacht.
De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten	Principal Toolbox wordt als belangrijk en werkend ervaren.
De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.	Een aantal managers geeft aan dat systeemoriëntatie goed verankerd is. Ze noemen: organisatie excelleert als geheel in plaats van de eigen processen, netwerkorganisatie, concernbelang wordt boven afdelingsbelang geplaatst, gedeelde visie, integrale afstemming. Ook zijn er antwoorden is in de trant van Het proces is niet leidend maar het effect." en "We hebben een visie op onze eigen afdeling gedefinieerd". Sommigen verwarren het begrip systeem met ICT systeem (zoals "zaaksysteem").

Opvallend is de veelheid en diversiteit van de antwoorden. Achteraf[38] geven de managers aan dat deze diversiteit het gevolg is van het feit dat de organisatie heel divers is met veel verschillende producten en diensten. Zij geven aan deze diversiteit niet erg te vinden.

Door het middelmanagement worden kanttekeningen bij efficiency geplaatst. Aan de ene kant is er meer efficiency doordat functies bij elkaar zijn gebracht. Aan de andere kant is er minder efficiency doordat afdelingen uit elkaar zijn gehaald. Er zijn ook blinde vlekken en zaken dubbel ingericht. Processen zijn volgens de managers soms niet helder; daardoor is niet duidelijk waar de efficiency gehaald kan worden. Er zijn ook fte's weggehaald die niet gemist konden worden. Ook ging de reductie vaak vooraf aan het afstoten van taken.

4.5. Informatie vanuit de medewerkers

4.5.1. Algemeen

De informatie van medewerkers is voor het grootste deel verkregen vanuit een anonieme enquête. Deze kon via internet worden ingevuld gedurende twee weken in december 2015. Daarnaast is

[38] Terugkoppelingsbijeenkomst van 17 december 2015

informatie verkregen uit andere bronnen. Het gaat hierbij om tientallen mensen, die op eigen initiatief contact hebben gezocht met de rekenkamer in persoonlijke gesprekken of via de mail.

62% van alle actieve medewerkers van de gemeente Hilversum heeft de enquête ingevuld. Op peildatum december 2015 had de gemeente Hilversum 582 actieve medewerkers, hiervan hebben er 358 gereageerd[39]. Het kan hierbij gaan om alle medewerkers van de gemeente, dus ook het concern-/afdelings-/teammanagement.
De enquête bevatte vijf snel in te vullen gesloten vragen. Aan het eind was er een vrij tekstvak met het kopje: “Wat ik verder nog kwijt wil”. Hiervan hebben 165 mensen gebruik gemaakt (46% van de respondenten, ofwel 28% van alle medewerkers van de gemeente).

4.5.2. Enquête medewerkers - Antwoorden op de gesloten vragen

De vragen hadden betrekking op:

- weten wat de leidinggevende verwacht,
- werkplezier,
- samenwerking,
- efficiency,
- het werk voor de burger.

De resultaten per vraag zijn hieronder weergegeven[40].

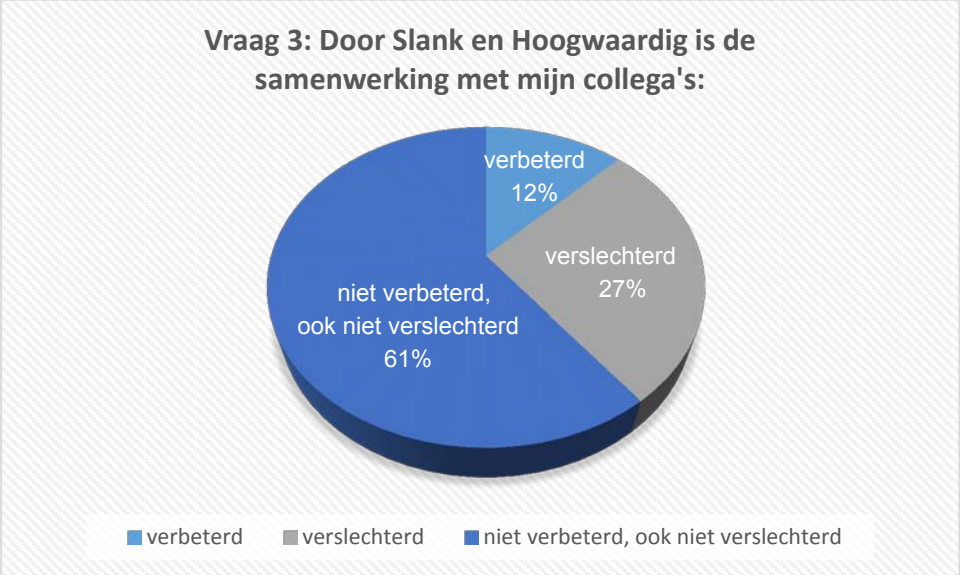


74% weet wel of ongeveer (neutraal) wat zijn leidinggevende verwacht. 26% weet dit niet.

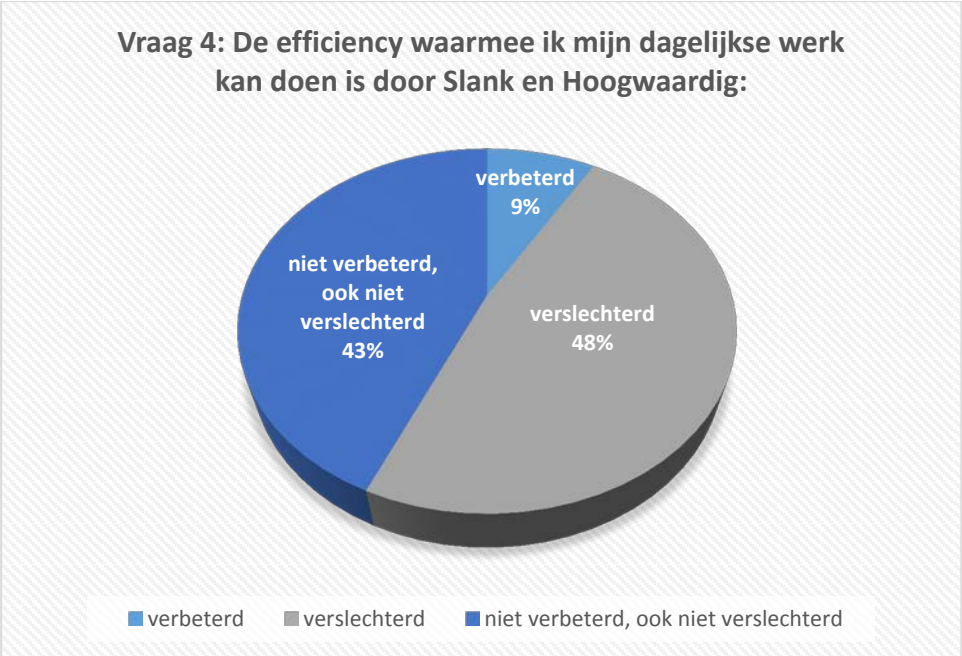
[39] Bij de enquête is gekozen voor anoniem invullen zonder login. Dit verlaagde de drempel, maar maakte het ook mogelijk dat medewerkers de enquête meerdere malen zouden kunnen invullen. Analyse van de rekenkamer heeft duidelijk gemaakt dat dit niet of nauwelijks is gebeurd. De rekenkamer is ervan overtuigd dat de hoofdlijn van de mening en het gevoel van de medewerkers juist is weergegeven.
[40] Van de 358 respondenten hebben er twee geen antwoord gegeven op de gesloten vragen. Een ervan geeft aan niet zeker te zijn van de anonimiteit en zich daarom niet vrij te voelen te antwoorden.



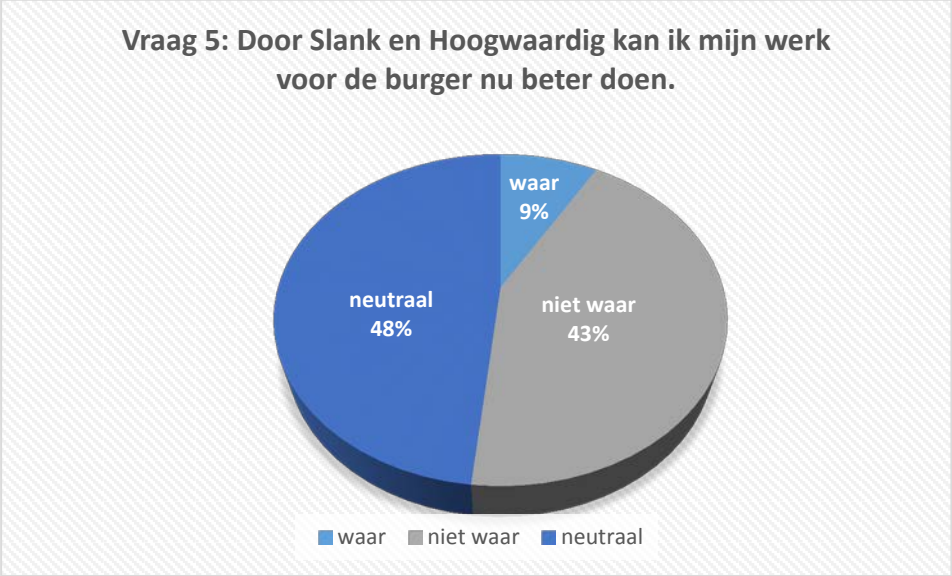
Van 48% is het werkplezier afgenomen door Slank en Hoogwaardig, van 12% toegenomen.



De samenwerking met collega’s is door Slank en Hoogwaardig voor 12% verbeterd, maar van 27% verslechterd.



48% ervaart dat de efficiency door Slank en Hoogwaardig is verslechterd. 43% vindt dat de efficiency gelijk is gebleven en 9% ervaart dat de efficiency is toegenomen.



9% vindt dat hij zijn werk voor de burger beter kan doen, maar 43% zegt dat dit niet waar is.

4.5.3. Enquête medewerkers - Antwoorden op de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument

Vanuit de antwoorden op de enquête en de aanvullende opmerkingen, zijn op eenzelfde wijze als bij de leidinggevenden antwoorden op de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument samengesteld.

Onderzoeksvragen rekenkamer	Antwoorden medewerkers[41]
Wat zijn de gevolgen van de formatiereductie geweest voor de organisatie?	Vaak wordt genoemd dat de werkdruk is toegenomen en dat de reductie plaats heeft gevonden voordat de processen geoptimaliseerd zijn. Ook geeft een flink aantal medewerkers aan “handjes en voetjes” op de werkvloer te missen en dat daarvoor in de plaats meer adviseurs en regisseurs zijn gekomen. Een aantal keer wordt genoemd dat vacatures onvoldoende worden ingevuld.
Hoe hebben de medewerkers het verandertraject ervaren?	Van 48% is het werkplezier afgenomen. Voor 12% is het toegenomen. Een groot aantal medewerkers ervaart het 100% leidinggeven van de managers, zonder inhoudelijke kennis, als negatief. “Mijn leidinggevende heeft geen idee wat ik doe”. Een aantal medewerkers met een inhoudelijke specialistische functie zegt zich ondergewaardeerd te voelen. Woorden als “afrekenen” en “angstcultuur” worden vaak gebruikt. Regelmatig wordt aangegeven dat men zich onveilig voelt. Een aantal zegt menselijke aandacht en steun vanuit het management te missen. Een aantal ervaart het verlies van kennis en informatie als een probleem, doordat er bij vertrek van een medewerker geen goede overdracht plaatsvindt. Dat voorafgaand aan het verandertraject geen blauwdruk is gedefinieerd, noemt een aantal medewerkers een verkeerde keuze en de oorzaak voor veel onduidelijkheid nu. Opmerkingen in de zin dat men slechte sturing ondervindt door het management en geen visie/stip op de horizon ervaart, komen veelvuldig voor. Ook wordt slechte communicatie over het verandertraject vaak genoemd.
Op welke wijze is “hoogwaardig” aangepakt?	Veel medewerkers geven aan niet te weten wat hiermee wordt bedoeld. Een aantal vindt de organisatie er minder hoogwaardig op geworden; in dat verband wordt het woord “kwaliteitsverlies” meerdere keren gebruikt. Een enkele medewerker zegt dat Slank en Hoogwaardig goede elementen bevat, maar dat veranderingen nu eenmaal tijd nodig hebben. Een aantal zegt dat hoogwaardig een doel op zichzelf is geworden.
Wat zijn de nieuwe impulsen	Genoemd worden: experimenten in bestuurlijke besluitvorming, HR21, meer mogelijkheden om andere projecten te doen, nieuwe gesprekscyclus, meer vrijheid/ruimte voor medewerkers om verantwoordelijkheden te pakken, de buitenwereld betrekken bij de planvorming. Een aantal medewerkers is positief over het afschaffen van het dienstenmodel en ziet de goede punten van een matrixorganisatie, maar noemt tegelijkertijd als nadeel dat een matrixorganisatie veel tijd en afstemming vergt.
Op welke punten heeft dat gewerkt?	Genoemd worden: resultaatgesprek levert betere

[41] De antwoorden van de medewerkers op de vragen uit de enquête (zie bijlage 6.9 voor de enquêtevragen medewerkers) zijn gerubriceerd naar de onderzoeksvragen van de rekenkamer en de speerpunten uit het visiedocument Slank en Hoogwaardig.

	mogelijkheden op, individuele aansturing, meer mogelijkheden voor mobiliteit, flexibelere organisatie.
Wat is de stand van zaken?	(Niet goed in te vullen op basis van enquête medewerkers.)
Waaraan meet men het succes af?	(Niet goed in te vullen op basis van enquête medewerkers.)
Doelstellingen visiedocument	
Raad, College en organisatie zijn rolvast	Een aantal medewerkers vindt dat het college een grote invloed heeft op de ambtelijke organisatie en ervaart de invloed van het college als onveilig. Bovendien wordt een aantal keren genoemd dat het management onvoldoende als buffer optreedt, “ze zijn de marionetten van het bestuur”. Een aantal medewerkers zegt zich niet door hun leidinggevende gesteund te voelen in zijn contact met de wethouder. Spelregels over opdrachtgever- en opdrachtgeverschap worden door een aantal medewerkers als onduidelijk ervaren.
Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.	9% vindt dat hij zijn werk voor de burger beter kan doen, 43% zegt dat dit niet waar is. Een groot aantal zegt dat alle interne veranderingen ten koste gaan van tijd en kwaliteit voor de buitenwereld. “Hoogwaardig resulteert onbedoeld in enorm veel met elkaar bezig zijn in plaats van met de buitenwereld”.
Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar. (In het visie document worden hiervoor twee instrumenten genoemd: gesprekscyclus en nieuwe functiebeschrijvingen))	74% weet wel of ongeveer wat zijn leidinggevende van hem of haar verwacht. 26% weet dit niet. Een klein aantal is positief over de verbrede inzetbaarheid en de mobiliteit die dit teweeg brengt. Een groter aantal vindt dat deze verbreding en mobilisering tot veel onduidelijkheid en onrust heeft geleid. Ook ervaart een groot aantal medewerkers onduidelijkheden tussen de taken en verantwoordelijkheden van de afdelings- en teammanagers, programmamanagers en programmaregisseurs.
De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen (rekenkamer: integraliteit, externe rolneming)	Vaak wordt genoemd dat werkprocessen niet optimaal zijn. Dubbelingen en blinde vlekken komen volgens de medewerkers veel voor en er wordt veel langs elkaar heen gewerkt. 12% vindt dat door Slank en Hoogwaardig de samenwerking met collega’s is verbeterd. Daarbij worden als oorzaak onder meer genoemd: de structuurverandering en het samenbrengen van taken. Een groter deel van de medewerkers (27%) vindt dat de samenwerking is verslechterd. Hierbij worden onder meer als oorzaken genoemd: onduidelijke en onlogische knippen in de werkprocessen en onduidelijkheid over wie waar voor verantwoordelijk is. Er is veel overleg nodig om dit met elkaar af te stemmen. Dit vertraagt de besluitvorming, volgens sommige medewerkers. Ook wordt onduidelijkheid in de verdeling van budgetten genoemd. De uitdrukking “over de schutting gooien” wordt meerdere keren gebruikt. Ook wordt een grote afstand tussen concerndirectie en de werkvloer ervaren door een groep medewerkers. “De concerndirectie heeft geen idee wat er allemaal op de werkvloer aan de hand is”. 9% van de medewerkers ervaart dat de efficiency is toegenomen. 48% vindt dat de efficiency

	is afgenomen. Als oorzaak van de verminderende efficiency worden genoemd: veel overleg nodig om onduidelijkheden op te lossen, haperende ICT-systemen en geen goede procesinrichting. “Randvoorwaarden om het werk te kunnen doen, zijn niet goed ingevuld.”
De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding	Een aantal medewerkers komt met klachten over haperende ICT-systemen. (Verder niet goed in te vullen op basis van enquête medewerkers.)
De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten	(Niet goed in te vullen op basis van enquête medewerkers.)
De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.	(Niet goed in te vullen op basis van enquête medewerkers.)

4.5.4. Informatie medewerkers uit andere bronnen

De informatie uit andere bronnen is in lijn met de bovengenoemde informatie. In veel gevallen speelt het begrip onveiligheid daarbij een belangrijke rol.
Een aantal mensen verzocht daarom expliciet hun identiteit geheim te houden (“Ik wil mijn baan niet kwijt”, of “Ik word hier zeker op afgerekend”).

4.6. Informatie vanuit de CRG

4.6.1. Algemeen

De informatie vanuit de CRG is geleverd door een interview met de voorzitter uit de eerste periode van Slank en Hoogwaardig en een interview met de huidige voorzitter en vice-voorzitter.

4.6.2. Slank en Hoogwaardig volgens de CRG

De CRG is heel enthousiast over Hoogwaardig.
Een grote verworvenheid van Hoogwaardig is volgens hen het loslaten van het dienstenmodel en het invoeren van een platte organisatie met verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie.
Ook de invoering van het functiehuis is heel goed gegaan.

Volgens de CRG zit het proces nu wel in een dip.
De cultuuromslag kost veel tijd. Deze tijd is er eigenlijk niet. Het veranderproces is heel snel gegaan. De CRG merkt dat niet iedereen daarin even snel kan meekomen. Er zijn verschillen van inzicht in de verandering. Nog niet iedereen snapt wat de bedoeling is. Volgens de CRG speelt ook de leeftijdsopbouw binnen de organisatie een rol. Daardoor lopen sommigen voorop, anderen sluiten pas na twee jaar aan. Niemand ontkomt echter aan het veranderproces. Alle processen door de hele organisatie heen zijn opnieuw ingericht.

De komende vijf jaar gaan 45 mensen met pensioen. Dit geeft ruimte om jongere mensen aan te trekken en de vernieuwing verder een impuls te geven.

Door de organisatieverandering ligt de verantwoordelijkheid nu laag in de organisatie. De CRG ontvangt signalen dat sommige collega's liever een duidelijk afgebakende taak willen, zonder veel keuzemogelijkheden. Volgens de CRG is de werkdruk hoog en het ziekteverzuim ook. De coördinatorenlaag, die de inhoudelijke beslissingen nam, is weg en wordt gemist. Medewerkers wenden zich nu tot hun leidinggevende voor inhoudelijke beslissingen, maar leidinggevenden moeten 100% procent leiding geven en sturen niet meer op de inhoud. Het blijkt nu ook wel, dat daar genuanceerder tegenaan moet worden gekeken. Managers moeten wel degelijk iets van de inhoud weten.

Er is voor hoogwaardig geen concreet tijdspad. Volgens de CRG zou je kunnen zeggen dat de organisatie hoogwaardig is, wanneer alle medewerkers accepteren dat de buitenwereld niet stil staat en iedereen daar flexibel op inspeelt. Je kunt beter nieuwe dingen doen wanneer de coproductie met burgers goed van de grond gekomen is. Men moet ook om kunnen gaan met nieuwe technologie. Of we hoogwaardig zijn geworden moet je toetsen aan de burger. Het externe werken is volgens de CRG goed van de grond gekomen.

De ex-voorzitter noemt het feit dat ervoor gekozen is om de processen niet op voorhand in kaart te brengen, wel een gemiste kans.

4.7. Informatie vanuit de wethouder (portefeuillehouder)

4.7.1. Algemeen

De wethouder die portefeuillehouder voor dit onderwerp is, heeft deze rol vanaf 2014. Daarvoor was hij raadslid.

4.7.2. Slank en Hoogwaardig volgens de wethouder

Het beeld van de wethouder is dat een aantal mensen heel blij is met de nieuwe manier van werken. Een grote groep staat er neutraal in en dan is er een kleine groep die er moeite mee heeft.
Dit is niet specifiek voor dit traject. Dit zie je volgens hem bij andere organisaties ook vaak gebeuren.
Er is wel veel gevraagd van de medewerkers in relatief korte tijd.
Als wethouder spreek je vaak de leidinggevenden. De ambtenaren die diep in de uitvoering zitten, spreek je nauwelijks. Het is wel van belang om als wethouder open te staan voor signalen van medewerkers.

Hij constateert een aantal verbeteringen:

- Bestuursadviseurs zijn voor het college een enorme kwaliteitsimpuls.

- Alle onderwerpen zijn nu gebundeld in één portefeuillehoudersoverleg (overleg tussen wethouders en betrokken ambtelijke contactpersonen)
- Er is een goed agenda beheer waardoor betere besluitvorming en sturing plaatsvinden.
- Er wordt meer integraal gewerkt dan voorheen. Vroeger keek iedereen vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden naar een vraag. Het was erg intern gericht. Nu worden bij de aanpak partners uit het veld betrokken zoals bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een nieuwe beleidsnota sport.
- De taken zijn helderder verdeeld en er is een betere afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Er is één verantwoordelijke voor het traject en die persoon zorgt ervoor dat hij zijn adviezen inwint bij anderen.
- Doordat de organisatie anders is ingericht, is de slagkracht van het college op de sterpunten (bijzondere aandachtspunt) toegenomen.
- Het sterkste punt van hoogwaardig is volgens de wethouder dat het een goed systeem van beoordelings- en functioneringsgesprekken heeft opgeleverd. Ook is er een nieuw functiehuis. De rol van het management is om de ontwikkeling van de medewerkers te monitoren en vast te leggen in personeelsdossiers. Ook moeten managers de afspraken met medewerkers aggregeren op teamniveau en monitoren. Deze aanpak moet zijn terug te zien in betere doorlooptijden en minder bezwaarschriften. Hier worden teammanagers op aangesproken. Het is duidelijk wie je waarvoor kunt aanspreken.

Het is volgens de wethouder lastig aan te geven wanneer Hoogwaardig klaar is.
Het is ook moeilijk de resultaten te meten. Bronnen zoals waar staat je gemeente.nl, de Omnibus enquête , klanttevredenheidsonderzoeken, binnen gekomen bezwaarschriften en output zoals doorlooptijden, geven wel een beeld.
Ook word je als bestuurder vaak aangesproken door mensen uit de stad.

5. Analyse, conclusies en aanbevelingen rekenkamer

5.1. Algemeen

In dit hoofdstuk analyseert de rekenkamer de gevonden feitelijke informatie uit de vorige hoofdstukken. Aan het eind van iedere paragraaf worden in een kader steeds de conclusies van de rekenkamer weergegeven. Daarna volgen de aanbevelingen.

5.2. Actie en resultaten

Sinds de start van Slank en Hoogwaardig in 2011 is er binnen de organisatie van de gemeente Hilversum veel gebeurd en bereikt. Er heeft een formatiereductie plaatsgevonden van 77 fte, de organisatie is gewijzigd van een dienstenmodel naar een directiemodel, er is een nieuw functiehuis (HR21) ingevoerd en er zijn vele activiteiten ondernomen om de organisatie hoogwaardiger te maken. Het laatste is nog in volle gang.

Hoewel Slank en Hoogwaardig als één samenhangend project werd gepresenteerd, is het duidelijk dat de prioriteit zeker in de eerste jaren bij de formatiereductie lag. Omdat een aantal punten van Hoogwaardig essentieel was voor het welslagen van deze reductie – zoals bijvoorbeeld verhoging van de efficiency, het mogelijk afstoten van taken (“juiste rolneming”) – heeft dit geleid tot extra spanning en een verhoogde werkdruk. Voor velen is dat nu nog steeds het geval.

De rekenkamer constateert dat er veel aandacht en betrokkenheid van het gehele management (concernmanagement, afdelingsmanagers en teammanagers) is geweest en nog steeds is voor het veranderingsproces in vrijwel al zijn facetten.

Door medewerkers, management en de betrokken wethouder is een aantal voorbeelden genoemd van verbeteringen door Slank en Hoogwaardig zoals:

- Verbetering van het contact tussen bestuur en ambtelijke organisatie door het inzetten van bestuursadviseurs en bundeling van onderwerpen in één portefeuillehoudersoverleg;
- Grotere slagkracht van het college op de “sterpunten” (bijzondere aandachtspunten) door de andere inrichting van de organisatie;
- Toename van de flexibiliteit van de organisatie, zodat snel ingespeeld kan worden op ontwikkelingen en gebeurtenissen in de buitenwereld, zoals een plotseling toenemende stroom asielzoekers en de MH17-ramp;
- Mogelijkheid van programmatisch werken;
- Invoering van de gesprekscyclus;
- Buurtcoördinatoren of -verkenners;
- Wijkgerichte aanpak en samenwerking met instanties die in nauw contact met inwoners staan;
- Afschaffing van het dienstenmodel en invoering van een matrixorganisatie;

Conclusie 1

Slank en Hoogwaardig heeft geleid tot een aantal positieve resultaten. Het management toont zich betrokken bij de ambtelijke organisatie en de burgers. Er zijn geslaagde voorbeelden van verbeteringen zoals de wijkgerichte aanpak en een grotere slagkracht van het college op “sterpunten” (bijzondere aandachtspunten).

5.3. Formatiereductie en frictiekosten

5.3.1. Formatiereductie

De gemeente heeft geen centrale registratie bijgehouden van daadwerkelijke ingeleverde fte’s (afname feitelijke bezetting). Ook kon dit achteraf niet meer door de rekenkamer uit de aangeleverde informatie gereconstrueerd worden. Vrijwel alle overzichten betroffen de normformatie. Ook in de jaarstukken (die de daadwerkelijke stand van zaken, de realisatie weergeven) wordt niet met de reële maar met de normformatie gewerkt. De rekenkamer vindt dit onjuist. In de begroting dient de normformatie opgenomen te zijn, in de jaarstukken de werkelijke formatie en de gerealiseerde reductie[42].

De door de gemeente aangeleverde informatie maakt het echter aannemelijk[43] dat de beoogde formatiereductie van 77 fte vanuit de *normformatie* is gerealiseerd. Een correcte registratie en reproductie van de ingeleverde formatie vanuit de *werkelijke bezetting* had de aanname dat de beoogde formatiereductie is gerealiseerd, van meer zekerheid voorzien.

De rekenkamer constateert ook dat het aannemelijk is, dat de formatiereductie niet tot structurele hogere inhuur heeft geleid. Dit betekent dat de formatiereductie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en dat niet een deel ervan is gecompenseerd of feitelijk tenietgedaan met externe inhuur.

Conclusie 2

De beoogde formatiereductie van 77 fte is gerealiseerd.

Conclusie 3

Bij het weergeven van de daadwerkelijke realisatie zijn de begrippen normformatie en werkelijke formatie onjuist gebruikt

Conclusie 4

De formatiereductie heeft niet geleid tot structureel hogere externe inhuur.

[42] In de jaarstukken wordt gerapporteerd op basis van de werkelijke toegestane formatie. Dit is echter normformatie die in de loop van het jaar op grond van een begrotingswijziging is bijgesteld.
[43] Het woord aannemelijk wordt enkele malen gebruikt. Dit gebeurt in die gevallen dat de rekenkamer iets niet rechtstreeks heeft kunnen vaststellen, maar wel op grond van diverse indirecte informatie tot een conclusie komt.

5.3.2. Frictiekosten

De raming voor de frictiekosten (initieel € 4 miljoen, na een jaar verhoogd tot € 5,5 miljoen, en later door nieuwe ontwikkelingen tot € 6 miljoen) was ruim voldoende om de noodzakelijke kosten voor het realiseren van de formatiereductie te dekken.

Voor deze € 6 miljoen is een bestemmingsreserve gevormd, die uitsluitend voor frictiekosten voor het onderdeel Slank bestemd was. Het college heeft twee keer een beslissing genomen die daarmee in strijd was. De eerste keer lag het nog in lijn met het project Slank en Hoogwaardig, door te bepalen dat het budget niet alleen voor Slank, maar ook voor Hoogwaardig zou worden gebruikt. Het tweede besluit was het onttrekken van € 350.000 aan het frictiebudget ten behoeve van de achterblijvende digitalisering. De kosten voor digitalisering waren apart begroot en maakten geen onderdeel uit van het project Slank en Hoogwaardig.

Op grond van het budgetrecht is de gemeenteraad en niet het college verantwoordelijk voor de bestemming en de bepaling van uitgaven ten laste van bestemmingsreserves. De juiste gang van zaken zou geweest zijn de €350.000 voor digitalisering uit de algemene middelen te financieren via een raadsvoorstel met bijbehorend raadsbesluit. Bij een overschot van het frictiebudget had de bestemmingsreserve dan kunnen terugvloeien naar de algemene middelen.
De essentie van deze constatering is, dat bestemmingsreserves geen budgetten zijn, waarvan na toewijzing het college mag bepalen waaraan ze worden uitgegeven. De gemeenteraad gaat daarover.

Conclusie 5

De frictiekosten voor Slank en Hoogwaardig zijn binnen de raming van € 6 miljoen gebleven

Conclusie 6

Het college heeft ten onrechte zelf beslissingen over een andere besteding van het frictiebudget genomen dan waarvoor het was bedoeld en heeft daarbij de gemeenteraad gepasseerd.

5.4. Hoogwaardig: doelstellingen, koers en meetbaarheid

5.4.1. Probleemanalyse en heldere doelstellingen,

Als uitgangspunt voor Hoogwaardig zijn in het visiedocument zeven punten opgenomen (rolvastheid, externe rolneming, resultaatgerichtheid etc.) die aangeven waarnaar gestreefd wordt in de hoogwaardige organisatie. Op een aantal punten is er een verdere detaillering in volgende plannen, zoals het concernveranderplan en de dienstveranderplannen.

Er is daarbij echter geen probleemanalyse aangetroffen met duidelijke antwoorden op vragen als:

- Op welke problemen (afgezien van de financiële noodzaak) is de operatie Slank en Hoogwaardig het antwoord?
- Welke interne en externe ontwikkelingen spelen een rol en welke problemen komen daaruit voort?

- Op welke processen werken deze problemen in?
- Welke maatregelen worden daarvoor genomen?
- Wat moeten deze maatregelen opleveren als concrete resultaten?
- Hoe gaat Hilversum monitoren of deze resultaten worden behaald? Op grond waarvan kan bijsturing plaatsvinden?

Conclusie 7

Aan de doelstellingen van Hoogwaardig ligt geen probleemanalyse ten grondslag. Het risico van een verandertraject zonder voorafgaande probleemanalyse is dat veronderstelde problemen worden aangepakt zonder dat de relatie wordt gelegd met de achterliggende oorzaken. Het is daardoor dan niet duidelijk of en in welke mate de getroffen maatregelen een antwoord zijn op problemen.

De rekenkamer mist mede door het ontbreken van een gedegen probleemanalyse, ook de concretisering van de doelstellingen uit het visiedocument. Deze zijn nu vlak, vaag en abstract. Alleen in een aantal gevallen waarbij het om middelen gaat zoals het functiehuis HR21 of de Principal Toolbox, is de doelstelling (namelijk het invoeren ervan) concreet.

Ook in volgende plannen zoals het concernveranderplan ontbreekt een verdere concretisering van de doelstellingen en de samenhang tussen doelstellingen, in- en externe ontwikkelingen, probleem, oplossing, maatregel en resultaat.

Conclusie 8

De doelstellingen in het visiedocument zijn onvoldoende geconcretiseerd. Deze concretisering heeft ook niet voldoende vorm gekregen tijdens het veranderproces zelf (zoals dat binnen de opzet van de Via B aanpak zou passen).

5.4.2. Koers, managementlijn en normenkader

De antwoorden van de managers op de enquêtevragen gericht op aanpak en nieuwe impulsen, waren sterk uiteenlopend. De rekenkamer kon daaruit geen algemene managementlijn voor het veranderingsproces afleiden. Dat is opvallend als gewerkt wordt vanuit een centrale visie en kwaliteitsaanpak. In een terugkoppelingsbijeenkomst[44] gaven de managers aan dat deze diversiteit het gevolg is van het feit dat de organisatie heel divers is, met veel verschillende producten en diensten (“we zijn geen koekjesfabriek”). Zij gaven aan deze diversiteit in aanpak en impulsen niet erg te vinden.

De rekenkamer constateert dat de geringe concreetheid van doelstellingen het ook niet goed mogelijk maakt om voor de hele organisatie een heldere koers uit te zetten en maatregelen te formuleren om het doel te bereiken. De Via B aanpak waarin de nieuwe organisatie niet via een blauwdruk, maar meer organisch tot stand komt, heeft dit ook niet tijdens het veranderingsproces afgedwongen.

[44] Managersbijeenkomst van 17 december 2015 waarin door de rekenkamer de resultaten van de enquête onder de managers zijn teruggekoppeld

Uit de enquête onder medewerkers leidt de rekenkamer af dat het voor een aanzienlijk deel van de medewerkers niet duidelijk is wat er gebeurt en waarom het gebeurt. Dit geeft aanleiding voor onrust en een negatieve sfeer op de werkvloer.

Conclusie 9

Uit de enquête onder de managers blijkt een grote diversiteit aan impulsen en aanpakken van het management. De geringe concreetheid van doelstellingen maakt het ook moeilijk een eenduidige koers uit te zetten. Dit brengt de rekenkamer tot de conclusie dat er geen gedeelde managementlijn voor het veranderingsproces is. Dit leidt tot onduidelijkheid en onrust op de werkvloer.

De diversiteit in antwoorden vinden we ook terug in de vraag uit de managersenquête gericht op de normen waaraan de managers het succes van hun aanpak afmeten. Sommige managers geven aan: “er zijn geen normen” of “ze veranderen steeds”. Anderen geven aan: “wanneer medewerkers zelf initiatieven tonen”, “wanneer aan de begrotingsdoelstellingen is voldaan”, of “wanneer de burger tevreden is”. Bovendien zijn de normen die de managers noemen niet direct gerelateerd aan de doelstellingen van Hoogwaardig.

Als doelstellingen niet voldoende concreet zijn benoemd, dan is het onmogelijk te komen tot een goed normenkader.

Conclusie 10

Mede door de onvoldoende concretisering van de doelstellingen, is er geen gemeenschappelijk gedeeld normenkader, waaraan men het succes van de aanpak afmeet. Hierdoor is geen goede sturing op het veranderproces mogelijk. De voortgang van het veranderproces kan onvoldoende worden gemonitord en er kan niet worden vastgesteld wanneer en of de doelstellingen behaald zijn.

5.5. Hoogwaardig: beleving

5.5.1. Verschillen in beleving tussen management en medewerkers[45]

De managers zijn hard en enthousiast bezig met allerlei acties om verbeteringen voor Hoogwaardig tot stand te brengen. Zij onderkennen wel een aantal problemen die bij medewerkers leven, zoals werkdruk, nog niet efficiënt lopende processen en het niet goed meekunnen van sommige medewerkers in de veranderingen, maar hun beeld van Hoogwaardig is overwegend positief. In de antwoorden van de managers is over het werkplezier of de samenwerking van medewerkers nauwelijks iets aangetroffen; noch in positieve, noch in negatieve zin.

De beleving van medewerkers is veel negatiever. Men benoemt meer problemen in de organisatie (geen goede procesinrichting, dubbel werk, blinde vlekken). Medewerkers vinden dat er teveel tijd aan afstemming en overleg wordt besteed, terwijl managers juist aangeven dat veel overleg en afstemming goed is, een teken dat men elkaar en de burger opzoekt en niet vanuit een eigen koker werkt. Veel medewerkers geven aan dat de efficiency verslechterd is.

[45] Zie voor meer voorbeelden en details de uitwerkingen van de enquêtes onder managers en onder medewerkers in Hoofdstuk 5

De rekenkamer vindt het verontrustend dat het werkplezier van bijna de helft van alle medewerkers is afgenomen. Samenwerking, een belangrijk punt voor Hoogwaardig, is in de beleving van meer dan een kwart van de medewerkers slechter geworden.
Ook over externe rolneming (zie later) lopen de beelden sterk uiteen.

Conclusie 11

De rekenkamer constateert een groot verschil tussen de medewerkers en het management in de beleving van het proces van Slank en Hoogwaardig en de huidige situatie. Het beeld van het management over de huidige situatie is overwegend positief. De beleving van de medewerkers is veel negatiever.

5.5.2. Gevoel van onveiligheid

In de enquête onder managers worden woorden als “afrekenen” en ”schouwen” van medewerkers gebruikt. Het management heeft deze woorden later[46] toegelicht en aangegeven dat ze door hen niet negatief bedoeld zijn. Met de term “schouwen” bedoelen zij het met elkaar bespreken wat medewerkers kunnen en waar ze staan in hun ontwikkeling. Met “afrekenen” bedoelen zij de confrontatie tussen de afspraken en de behaalde resultaten, zoals die in de gesprekscyclus met de medewerker wordt besproken.

In de enquête van de medewerkers worden woorden als “angstcultuur “en “afrekenen” gebruikt en deze woorden (ook “afrekenen”) bedoelen zij zonder uitzondering negatief. Regelmatig wordt aangegeven dat men zich onveilig voelt. Een aantal medewerkers zegt menselijke aandacht en steun vanuit het management te missen. In door de rekenkamer gevoerde gesprekken met en e-mails die de rekenkamer van medewerkers ontving, wordt het gevoel van onveiligheid bevestigd.
Een aantal mensen verzocht de rekenkamer daarom expliciet hun identiteit geheim te houden (“Ik wil mijn baan niet kwijt”, of “Ik word hier zeker op afgerekend”).

De rekenkamer is verontrust over het gevoel van onveiligheid dat bij een deel van de medewerkers bestaat. Dit geldt evenzeer voor het beeld van een afrekencultuur dat bij de medewerkers op de werkvloer is ontstaan. Onveiligheid is nauwelijks door het management, door de CRG[47] en door de wethouder in de interviews met de rekenkamer genoemd.

Conclusie 12

Een deel van de medewerkers ervaart een angst- en afrekencultuur en een onveilige werksituatie.

[46] Managersbijeenkomst van 17 december 2015 waarin door de rekenkamer de resultaten van de enquête onder de managers zijn teruggekoppeld.
[47] Het is niet genoemd in de interviews met de CRG. Wel blijkt door de CRG over dit onderwerp in 2015 een enquête onder medewerkers te zijn gehouden. De resultaten daarvan zijn in lijn met de resultaten uit de enquête van de rekenkamer.

5.6. Hoogwaardig: enkele andere punten

5.6.1. Externe rolneming

De rekenkamer stelt vast dat er veel initiatieven zijn om te komen tot externe rolneming. Concrete voorbeelden zijn onder meer: wijkgerichte aanpak, speciale functionarissen (buurtcoördinatoren, toezichthouders buiten) en samenwerking met instanties die in nauw contact met inwoners staan. Er wordt veel overlegd. Ook is er aandacht voor de rolneming zelf: er wordt soms juist minder gedaan (taken worden afgestoten waarvan bepaald is dat deze niet meer door de gemeente moeten worden uitgevoerd).

Het beeld bij het management over externe rolneming lijkt specifieker en concreter dan bij andere doelstellingen zoals rolvastheid en integraliteit. Het gaat daarbij vooral over inrichting en aanpak. De inrichting wordt meer in lijn gebracht voor de burger (één functionaris, één loket). Er wordt niet vaak geantwoord over het *denken* vanuit externe rolneming (er is in de antwoorden op de enquête weinig aandacht voor cultuurverandering), het gaat meer over het *werken* vanuit externe rolneming. Opvallend is ook dat een interne afdeling aan geeft dat “van buiten naar binnen denken” voor haar niet geldt, omdat zij alleen interne klanten (raad, college en organisatie) heeft.

De rekenkamer ziet dat er veel gebeurt, maar door het ontbreken van een goede probleemanalyse is het voor de raad en het college lastig om vast te stellen of de externe rolneming voldoende is versterkt en of de maatregelen voldoende bijdragen aan het oplossen van knelpunten en problemen.

Ook hier stelt de rekenkamer vast dat er een groot verschil bestaat tussen het beeld dat het management heeft van de verandering in het externe werken en het beeld van de medewerkers. De medewerkers moeten de extern gerichte doelstelling in praktijk brengen. Slechts 9% van de medewerkers vindt echter dat zij na Slank en Hoogwaardig hun werk voor de burger beter kunnen doen. Daarentegen zegt 43% zijn werk voor de burger juist minder goed te kunnen doen.

Uiteindelijk is de burger of de ondernemer van Hilversum de bepalende factor bij de vraag of voldaan wordt aan de extern gerichte doelstelling. Ook hierbij wreekt zich echter het gebrek aan heldere probleemanalyse en een gedeeld normenkader: waar ga je naar vragen?

De Omnibusenquête[48] is enkele malen genoemd als middel om de externe rolneming te toetsen. De rekenkamer constateert echter dat in de enquête van 2015 weinig vragen staan die gaan over interactie tussen gemeente en burger en dat daarmee de waarde van deze enquête voor externe rolneming beperkt is. Naast vragen over communicatie naar de burger is er een vraag over de dienstverlening van Publiekszaken, een vraag hoe goed geluisterd wordt naar de inbreng van buurtbewoners over gemeentelijke plannen in de buurt en een vraag of men weet waar men terecht kan als men iets van de gemeente gedaan wil krijgen. Voor Publiekszaken is van de burgers die

[48] De Omnibusenquête is een jaarlijkse vragenlijst die wordt ingevuld door een aselecte steekproef van 4000 Hilversummers voor het verkrijgen van beleidsrelevante gegevens (feiten en meningen).

hiermee contact hebben gehad[49] 93% tevreden over de geboden dienstverlening. Daar staat tegenover dat 53% vindt dat er niet goed wordt geluisterd naar de inbreng van buurtbewoners over gemeentelijke plannen. Bij de vraag over waar men met zijn inbreng terecht kan, weet 43% dit wel, 57% zegt dit niet te weten.

Op basis van de Omnibusenquête kan slechts weinig worden gezegd over externe rolneming. Voor wat wél wordt belicht in de enquête is er, uitgezonderd Publiekszaken, veel ruimte voor verbetering.

Conclusie 13

Op het gebied van externe rolneming zijn veel verschillende initiatieven ontplooid; er worden in de antwoorden op de enquêtes en in de interviews vele voorbeelden gegeven van positieve resultaten. De rekenkamer kan echter niet vaststellen in welke mate deze bijdragen aan het slagen van de doelstelling “externe rolneming” omdat deze niet expliciet is gedefinieerd en de relatie met een probleemanalyse en normenkader (indicatoren) ontbreekt.

5.6.2. Efficiency, werkprocessen

In het visiedocument staat verhogen van efficiency als belangrijke doelstelling en als voorwaarde voor het bereiken van andere doelstellingen van Hoogwaardig genoemd.

Het management ziet verbeteringen in efficiency maar zet ook kanttekeningen (afdelingen die uit elkaar zijn gehaald, blinde vlekken, dubbel ingerichte zaken, processen niet helder, formatiereductie vooraf aan taakreductie).

Slechts 9% van de medewerkers vindt dat de efficiency is verbeterd. 43% ervaart geen verbetering en bijna de helft van alle medewerkers (48%) ervaart zelfs een verslechterde efficiency door Slank en Hoogwaardig. In de enquêtes wordt een hoge werkdruk daar door managers en medewerkers aan gekoppeld.

De rekenkamer ziet een aantal redenen voor het door medewerkers ervaren gebrek aan efficiencyverbetering. Zo liep de formatiereductie vóór op het afstoten van taken, loopt de digitalisering (die ondersteunend is voor een hogere efficiency) achter en was vooraf door onvoldoende analyse en herinrichting van processen niet duidelijk waar de efficiency kon worden behaald. Een complicerende factor daarbij is dat in de loop van de tijd het takenpakket van de gemeente, bijvoorbeeld door de drie decentralisaties, is uitgebreid.

Conclusie 14

Een deel van het management en een groot deel van de medewerkers ervaart onvoldoende efficiencyverhoging. Bijna de helft van alle medewerkers ervaart zelfs een efficiencyverlaging. Een hoge werkdruk wordt daaraan gekoppeld.

[49] De rekenkamer heeft de antwoorden in de enquête geanalyseerd. In alle bovenstaande percentages is gecorrigeerd voor de respondenten die aangeven geen contact te hebben gehad of geen mening te hebben. Deze zijn niet meegenomen.

5.6.3. 100 % leidinggeven

Managers worden nu aangesteld op grond van hun leidinggevende capaciteiten. Zij worden niet aangesteld vanwege hun vakinhoudelijke kennis (expertrol) maar wel om te sparren en te coachen op de inhoud en op dwarsverbanden met andere beleidsterreinen. Dit wordt verwoord als “100 % leidinggeven”.

De rekenkamer stelt vast dat deze verandering nog niet overal goed werkt en soms te zwart-wit is doorgevoerd. Leidinggevenden behoeven geen expert te zijn, maar moeten wel in staat zijn hun medewerkers te coachen en te helpen.

Sommige medewerkers voelen zich bij problemen in de kou staan en sommige experts voelen zich niet gewaardeerd. In plaats van per team een teamgevoel, ervaren sommige medewerkers een wij-zij gevoel tussen medewerkers en managers. Dit is niet goed voor de slagkracht van de organisatie.

Conclusie 15

De verandering waarin managers geen inhoudelijke expert zijn, maar 100% moeten leidinggeven, werkt nog niet overal goed.

5.6.4. Gesprekscyclus

De rekenkamer vindt de invoering van de gesprekscyclus, waarin op gezette tijden ruimte is voor overleg is tussen managers en medewerkers (zoals beoogd in Slank en Hoogwaardig) een positief resultaat van Slank en Hoogwaardig. De gesprekscyclus wordt nog niet lang gebruikt.

Conclusie 16

De invoering van de gesprekscyclus is een positief resultaat van Slank en Hoogwaardig

5.6.5. Principal toolbox

De rekenkamer heeft met genoegen[50] begrepen dat de Principal Toolbox als beheersingsmiddel voor projecten grotendeels is ingevoerd en als werkend wordt ervaren.

Conclusie 17

De invoering van de Principal Toolbox is een positief resultaat van Slank en Hoogwaardig

5.6.6. Digitalisering

[50] De rekenkamer heeft hiervoor al aandacht gevraagd in een aantal eerdere onderzoeken, zoals over Onderwijshuisvesting of Grote projecten.

De rekenkamer concludeert op basis van de interviews met het topmanagement, de informatie uit de beide enquêtes en uit het feit dat voor 2015 en 2016 3,5 fte informatiebeheer extra ten laste van het frictiebudget is gebracht, dat een deel[51] van de digitalisering ten behoeve van Slank en Hoogwaardig achterblijft bij de verwachtingen. Ook zijn de totale kosten hoger dan oorspronkelijk geraamd. Dit kan een negatieve invloed op het verbeteren van de efficiency en het mogelijk verlagen van de werkdruk hebben.

Conclusie 18

Een deel van de digitalisering die ondersteunend moet zijn voor Slank en Hoogwaardig verloopt trager en is duurder dan voorzien. Dit kan een negatief effect hebben op het resultaat van Slank en Hoogwaardig.

5.6.7. Medezeggenschap

Gedurende het traject van Slank en Hoogwaardig heeft de CRG als orgaan van medezeggenschap van de medewerkers steeds vooraan gestaan in het proces. Veel medewerkers hebben in de beginperiode van het traject deelgenomen in werkgroepen om mee te denken over de veranderingen. Door zowel het concernmanagement als de CRG zelf is aangegeven dat men zeer blij was met de constructieve samenwerking.
De rekenkamer stelt vast dat het een goede zaak is dat de CRG steeds voordat keuzes gemaakt worden, zijn mening kan geven zodat deze direct meegenomen kan worden. Dit draagt bij aan een goed werkbare situatie. Er wordt daarmee voorkomen dat keuzes moeten worden bijgesteld of teruggedraaid na reactie achteraf van de CRG. Dit heeft ook bijgedragen aan het wederzijds vertrouwen tussen directie en de CRG.

Toch heeft de rekenkamer twee kanttekeningen bij de uitvoering. De directie heeft zelf vanuit de bestuurdersrol ook zitting in de CRG. De rekenkamer stelt vragen bij deze dubbelrol en vermenging van verantwoordelijkheden[52]. De CRG verliest daarmee namelijk zijn onafhankelijkheid. In deze constructie is het bijvoorbeeld niet mogelijk om zonder invloed van de directie het standpunt vanuit de medewerkers te bepalen. Ten tweede wordt de CRG door de vroegtijdige betrokkenheid (het gemeenschappelijk optrekken met de directie) zelf deelgenoot van de management beslissingen. De rekenkamer ziet als risico dat dit op gespannen voet staat met het vertegenwoordigen van de belangen van groepen medewerkers die minder goed mee kunnen met de verandering.

Conclusie 19

De CRG is sterk en constructief betrokken geweest bij het veranderingsproces. Daarbij worden kanttekeningen geplaatst bij het feit dat de directie zitting heeft in de CRG en bij het gemeenschappelijk optrekken van de CRG met de directie. Daardoor is de CRG namelijk zowel deelgenoot van managementbeslissingen als vertegenwoordiger van de belangen van medewerkers, waarbij juist over die managementbeslissingen moet worden geoordeeld.

[51] Bijvoorbeeld Principal Toolbox en Marap behoren hier niet toe en worden positief beoordeeld.
[52] In het document “Vernieuwing medezeggenschap – winstpunten, valkuilen en minimumeisen” (2013) van de FNV wordt dit ook als specifieke valkuil bij medezeggenschap besproken.

5.7. Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad is op een aantal tijdstippen formeel geïnformeerd (via raadsinformatiebrieven en de begrotingscyclus). Volgens de concerndirectie is door de gemeenteraad geen aanvullende informatie gevraagd via het college of rechtstreeks bij de ambtelijke organisatie. Toch heeft de rekenkamer uit gesprekken met raadsleden geconstateerd dat er nog vragen bleken te leven over het proces, zoals: Heeft er voldoende reductie plaatsgevonden en zijn de juiste mensen gebleven? Gezien het belang van de reorganisatie zouden volgens de rekenkamer meer rapportagemomenten gewenst zijn geweest.

Voor het weergeven van het juiste verloop van de onderdelen van het proces is een dashboard gebruikt met kleuren groen, oranje en rood. De rekenkamer vindt een dergelijk dashboard een zeer adequaat communicatiemiddel, mits er ook goede indicatoren worden gebruikt in het dashboard. Dat was echter op een aantal essentiële onderdelen niet het geval. De gebruikte indicatoren zijn vooral procesindicatoren (bijvoorbeeld: “realisatie digitalisering loopt goed”) en geen indicatoren die aangeven in welke mate het resultaat behaald is (bijvoorbeeld “van e-dienst x zijn de onderdelen 1-3 gereed, onderdelen 4-7 nog niet”). Het dashboard geeft zo wel een beeld over de inspanningen die worden geleverd, maar niet over de resultaten. Ook vindt de rekenkamer de betekenis van de kleuren zoals die zijn gebruikt niet helder (bijvoorbeeld: als de opsteller *verwachtte* dat de planning gehaald *zou worden*, was het signaal groen, terwijl de rekenkamer vindt dat dit alleen zo kan zijn als de planning echt gehaald *is*).

Juist op het terrein van Hoogwaardig ontbreken adequate resultaatindicatoren met streefwaarden. Ook hier wreekt zich het ontbreken van een probleemanalyse. De (verwachte) resultaten zijn daardoor onderbelicht: leiden de maatregelen van de organisatievernieuwing naar verwachting tot de beoogde verbeterde uitvoering van het primaire proces? Ook zijn kansen en risico's voor het traject Slank en Hoogwaardig nauwelijks benoemd in de informatie voor de raad.

Conclusie 20

De gemeenteraad is via raadsinformatiebrieven en de begrotingscyclus geïnformeerd over de voortgang van Slank en Hoogwaardig. Het is goed dat daarbij een dashboard is gebruikt om snel een overzichtelijk beeld te geven. De gebruikte indicatoren waren daarvoor echter niet geschikt.

5.8. Aanbevelingen

De rekenkamer zou per conclusie een of meerdere aanbevelingen kunnen doen – veel spreekt overigens vanzelf - maar realiseert zich ook dat dit in de huidige situatie niet doelmatig is. De problematiek van veelheid en diversiteit wordt daarmee slechts vergroot.
De rekenkamer acht focus van het grootste belang.

De rekenkamer doet daarom slechts 3 aanbevelingen, die erop gericht zijn de organisatie beter te laten functioneren.

Aanbeveling 1

Gegeven de huidige situatie van de organisatie acht de rekenkamer een verdere formatiereductie zonder meer niet verantwoord. Stop daarom voorlopig met verdere formatiereductie, tenzij duidelijk gemaakt wordt waar de winst gehaald kan worden.

De rekenkamer meent op grond van dit onderzoek dat de organisatie op dit moment niet in staat is om verdere reductie zonder meer op te vangen. De rekenkamer acht het onverantwoord voor het functioneren van de huidige organisatie. Slechts als op voorhand door de opdrachtgever van de reductie kan worden aangegeven waar de winst specifiek gehaald kan worden (bijvoorbeeld welke taken kunnen vervallen, of waar en hoe nog verdere efficiency behaald kan worden), is dit uitvoerbaar. In dat geval verslechtert de situatie immers niet.

Aanbeveling 2

Werk aan een gezond en veilig werkklimaat.

Om vooruit te kunnen met de organisatie is het volgens de rekenkamer essentieel dat deze door de medewerkers als veilig wordt ervaren en dat de verschillen in beleving tussen management en medewerkers verkleind worden. Alleen dan kunnen medewerkers goed functioneren en hun eigen verantwoordelijkheid nemen.
Laat om dit te bereiken, managers, medewerkers en CRG gezamenlijk in gesprek gaan. Zorg dat er draagvlak bij al deze groepen ontstaat. De gesprekscyclus kan bij de uitvoering behulpzaam zijn. De rekenkamer zou de eerstkomende tijd daarbij de nadruk minder op de verantwoording van de gemaakte afspraken leggen, maar de gesprekken juist richten op het verbeteren van de werkomgeving van de medewerker in al zijn facetten. Daarmee wordt het mede een instrument voor cultuur- en gedragsverandering voor management en medewerkers.

Aanbeveling 3

Sluit het traject Slank en Hoogwaardig af en focus op één of twee doelstellingen, waaronder efficiency.

De rekenkamer meent dat de komende periode gekenmerkt zou moeten worden door focus, een sterk gemeenschappelijke lijn en streven naar saamhorigheid. Sluit daarom het traject Slank en Hoogwaardig af en focus op één of twee doelstellingen voor de nabije toekomst. Daarvan moet efficiencyverbetering er één zijn, zodat zaken binnen de organisatie beter uitvoerbaar worden gemaakt en de werkdruk wordt verlaagd. Ga niet met doelstellingen aan de slag zonder een goede probleemanalyse, maak de doelstellingen concreet en koppel daar gerichte maatregelen aan. Alleen op deze wijze wordt echte focus bereikt.

6. Bijlagen

6.1. Algemeen

Deze bijlagen bevatten informatie ter verdere verantwoording van het onderzoek, zoals een opgave van de paragrafen in dit rapport waar de antwoorden op de onderzoeksvragen staan, geraadpleegde documenten en de enquêtevragen. Daarnaast wordt voor het deelonderzoek Slank detailinformatie gegeven die geen plaats in het hoofdrapport heeft gekregen, maar wel de onderbouwing daarvan is.

6.2. Inhoud bijlagen

- Antwoorden op de onderzoeksvragen
- Geraadpleegde personen
- Geraadpleegde documenten
- Bijlage taakstellingen en ramingen deelonderzoek Slank
- Bijlage realisatie deelonderzoek Slank
- Onderzoeksvragen en doelstellingen Hoogwaardig
- Enquêtevragen management en medewerkers
- Bijlage Informatievoorziening raad

6.3. Antwoorden op de onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om het rapport niet de indeling van de oorspronkelijke onderzoeksvragen te geven.

De probleemstelling van het onderzoek luidde:

> Welke doelen wilde de gemeente bereiken met Slank en Hoogwaardig, in welke mate zijn deze bereikt en tegen welke kosten?

In de tabel hieronder staat aangegeven in welke paragrafen van het rapport de antwoorden op de centrale onderzoeksvragen staan.

Centrale onderzoeksvragen	Onderwerp	Beantwoording in paragraaf
1. Wat waren de doelen van Slank en Hoogwaardig?		
	Slank	3.2.1
	Hoogwaardig	2.1.3
Hoe wilde de gemeente deze doelen bereiken?		
	Slank en Hoogwaardig	2.2
	Slank	2.1.2
	Hoogwaardig	4.1.2
	Kosten	3.2.2, 3.2.3
Welke resultaten verwachtte de gemeente van de acties?		
	Slank en Hoogwaardig	2.1.3, 3.2.1
2. Wat heeft Slank en Hoogwaardig opgeleverd?		
	Slank	3.3
	Hoogwaardig	4.2 t/m 4.7
	Slank en Hoogwaardig	5
Welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd en welke resultaten zijn bereikt?		
	Slank	3.3.1
	Hoogwaardig	4.2 t/m 4.7
	Slank en Hoogwaardig	5
3. Wat heeft Slank en Hoogwaardig gekost?		
	Frictiekosten	3.3.3
	Digitalisering, Principal Toolbox	3.3.2
4. Hoe heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?		
	Slank en Hoogwaardig	2.5, 5.7

6.4. Geraadpleegde personen

Interviews en andere gesprekken

Martin Eijsbouts, medewerker afdeling Interne Advisering.
Karin van Elk, concerndirecteur
Willy Imafidon, vice-voorzitter CRG
Edwin Loermans, ex-voorzitter CRG
Marieke Volbers, concerncontroller
Floris Voorink, wethouder
Guus de Vos, voorzitter CRG
Inge de Vries, gemeentesecretaris
Linda Warmerdam, afdelingsmanager Publiekszaken (over enquête)

Bijeenkomst

Op 17 december 2015 heeft een managersbijeenkomst (afdelings- en teammanagers) plaatsgevonden waarin door de rekenkamer de resultaten van de enquête onder de managers zijn teruggekoppeld. In deze bijeenkomst werden sommige antwoorden door de managers toegelicht.

Overige informatie

Ook is informatie verstrekt door een aantal personen op eigen initiatief in persoon of via de mail. Omdat een aantal expliciet aan de rekenkamer om anonimiteit heeft verzocht, wordt hiervan niemand genoemd.

6.5. Geraadpleegde documenten

- Collegeprogramma 2010-2014 De Bakens verzetten, 9 april 2010
- Visiedocument Zelfredzame samenleving Hoogwaardige organisatie, 19 mei 2011
- Sociaal plan Slank en Hoogwaardig, 27 september 2011
- Veranderplan Concernverandering versie 9, 2013
- Concernveranderplan en dienstveranderplannen 2012-2013, 2012
- Slank en Hoogwaardig, een terugblik en het lonkend perspectief, 5 december 2013
- Organisatiebesluit Hilversum 2014, 8 april 2014
- Slank en hoogwaardig. Besturingsfilosofie en bedrijfsconcept, versie 8 april 2014
- Matrixorganisatie, een korte toelichting, april 2014
- Begrotingen 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015
- Eerste budgetrapportage en zomernota 2010, 25 mei 2010
- Eerste en tweede budgetrapportages 2011 en 2012
- Jaarstukken 2010, 2011, 2012, 2013 en conceptjaarstukken 2014
- Zomernota's 2011 en 2012
- Kadernota 2013 en 2014
- IV3 bij jaarstukken 2010, 2011 en 2012
- IV3 bij begrotingen 2014 en 2015
- Definitief besluit normformatie op functieniveau ronde 2, nota voor college, 18 oktober 2011
- Correcties normformatie, nota voor college, 14 november 2011
- Tweede correctie normformatie, nota voor college, 9 juli 2012
- S&H derde ronde, inclusief normformatie, nota voor college, 12 oktober 2012
- Def. besluit S&H derde ronde, inclusief normformatie, nota voor college, 20 november 2012
- Actualisatie normformatie, nota voor college, 31 mei 2013
- Actualisatie normformatie, nota voor college, 6 december 2013
- Formatiereductie, nota voor college, 27 oktober 2014
- Raadsinformatiebrieven def. besluiten 2^{e} en 3^{e} ronde S&H 2011-59, 2012-68 en 2013-42
- RIB normformatie 2012-26, 2013-27, 2014-5 en 2014-69
- RIB organisatieverandering 2013-04, 2013-43, 2013-107 en 2014-32
- Artikel op website A&O, selectie op basis van competenties.
- Financiële Verordening gemeente Hilversum 2004
- Raadsvoorstel vaststelling frictiebudget 2011, 9 mei 2012
- Raadsvoorstel verzelfstandiging Museum Hilversum, 28 maart 2013
- "Vernieuwing medezeggenschap – winstpunten, valkuilen en minimumeisen" - FNV (2013)
- Veilig Vooruit – Onderzoek werkklimaat medewerkers gemeente Hilversum – CRG – 4 februari 2016
- Memo: verklaring formatiereductie – Interne Advisering Hilversum – 7 juli 2015
- Memo: Bestemmingsreserve frictiekosten - Interne Advisering Hilversum –15 september 2015

6.6. Bijlage taakstellingen en ramingen deelonderzoek Slank

6.6.1. Algemeen

In deze bijlage wordt aangegeven op welke wijze de taakstelling voor de formatiereductie en de ramingen voor frictiekosten en overige kosten tot stand zijn gekomen en zijn opgebouwd.

6.6.2. Taakstelling formatiereductie

De taakstelling voor de formatiereductie is een reductie van 77 fte.

Deze is als volgt tot stand gekomen.
In de zomernota 2011 is vermeld dat bij de begroting 2012 een besluit zal worden genomen over een reductie van 55 fte. Tevens zouden er nieuwe zoekrichtingen geformuleerd worden voor nog ruim 25 fte formatiereductie. Daarmee komt de totale formatiereductie op 80 fte. Dit betekent dat de organisatie zou krimpen van 608 fte naar 528 fte, een reductie van 13 %. De formatiereductie, in combinatie met een forse afname van inhuur, leidt tot een slankere organisatie.
Het visiedocument vermeldt een reductiedoelstelling van in totaal 80,2 fte per 1 januari 2015. Een reductie van 54,7 fte wordt hier de 2e ronde bezuinigingen genoemd en 15.5 fte wordt de 3e ronde (nieuwe zoekrichtingen) genoemd. Deze reductie omgerekend naar een gemiddeld bedrag van € 60.000 levert met ingang van 2015 een structurele besparing op van € 4.812.000 per jaar. Hieronder is dit schematisch weergegeven.

Geraamd verloop fte-reductie taakstelling, zoals opgenomen in de zomernota 2011 en het visiedocument.

	2012	2013	2014	2015
Aantallen fte eind vorig jaar	608,00	591,60	564,90	538,30
Reductie in januari	16,40	26,70	26,60	10,50
Aantallen fte eind jaar	591,60	564,90	538,30	527,80
Reductie t/m boekjaar	16,40	43,10	69,70	80,20
Besparing in euro's				
op basis van € 60.000 per fte	984.000	2.586.000	4.182.000	**4.812.000**

In een later stadium is verder uitgegaan van een fte-reductie van ongeveer 77 fte.
Het verschil tussen de 80 fte en de ongeveer 77 fte komt door het door de raad genomen besluit om Bureau Wijkzaken niet af te stoten (2,7 fte) en het besluit van het college om een correctie aan te brengen bij Monumentenzorg (0,2 fte).
In het boekjaar 2011 was al sprake van een 1e ronde bezuinigingen, waarbij werd ingezet op quick wins (‘laaghangend fruit’). Deze 1e ronde laten wij buiten beschouwing in dit rekenkameronderzoek.
In het visiedocument en de raadsinformatiebrieven, waarin informatie is verstrekt over de voortgang

van Slank en Hoogwaardig is de 1e ronde bezuinigingen (uit de zomernota 2010) niet meegenomen in de opstellingen. De 2e ronde bezuinigingen vormt het startpunt.

De organisatie is tijdens het traject Slank en Hoogwaardig veranderd. Het dienstenmodel werd afgeschaft en in 2013 omgezet naar een model met een klein directieteam met een beperkt aantal afdelingen. De doelstellingen met betrekking tot de fte-reductie bleven daarbij overeind.
Voor de nieuwe organisatie waren ook zeven nieuwe functies noodzakelijk, waaronder een informatiemanager. Deze formatieplaatsen zijn gecompenseerd met 7 fte reductie elders.

6.6.3. Geraamde frictiekosten

Frictiekosten zijn die kosten die nodig zijn bij het realiseren van de formatiereductie. Het frictiebudget is € 5,5 miljoen. Het is gespecificeerd naar soort kosten. Achter de beschrijving van de posten staan de geraamde bedragen van die posten:

- Loonkosten boventalligen tijdens de re-integratiefase, € 1.650.000,
- Omscholings- en begeleidingskosten van werk naar werk, € 950.000,
- Kosten van de projectorganisatie en het mobiliteitsbureau voor de periode 2012-2015, € 570.000,
- WW-uitkeringen, € 2.110.000,
- Aanloopkosten 2011, € 220.000.

De € 5,5 miljoen euro is in de jaarrekening 2011 gestort in een bestemmingsreserve voor dit doel. De daadwerkelijk uitgegeven frictiekosten komen jaarlijks ten laste van deze reserve.
Inmiddels is daar nog een kleine € 0,5 miljoen aan toegevoegd om frictiekosten op te vangen die samenhangen met andere rolneming (nieuwe ontwikkelingen als bijvoorbeeld de privatisering van het museum Hilversum)[53] (zie voor details Bijlage paragraaf 7.7.3 “Realisatie frictiekosten”). Het totaal aan geraamde frictiekosten komt daardoor op ongeveer € 6 miljoen.

Voor medewerkers die boventallig werden omdat hun formatieplaats verviel in 2012, 2013, 2014 of 2015 ging in principe per 1 januari van het betreffende jaar de re-integratiefase in. Niet alle fte-reducties leiden tot frictiekosten. In sommige gevallen was al geanticipeerd op de reductie. Ook bij natuurlijk verloop is geen sprake van frictiekosten. [54]
De re-integratieperiode houdt in dat gedurende gemiddeld 12 maanden wordt geprobeerd voor iedere boventallige intern of extern een andere plek te vinden. De gemeente is verplicht de betrokken medewerkers gedurende deze re-integratieperiode salaris te betalen. Dit is de eerste post van de frictiekosten.
De voor de re-integratie te ondernemen acties, zoals omscholing en ondersteuning bij outplacementtrajecten, vormen de tweede post voor de frictiekosten.
Een bijzonder aspect daarbij is dat in het Sociaal Plan, met het oog op het toekomstbestendig maken van de organisatie, het geschiktheidscriterium is geïntroduceerd. Dit is als volgt verwoord in het Sociaal Statuut: ‘*In principe wordt uitgegaan dat kandidaten (voormalige functievervullers) allen even*

[53] Goedgekeurd via de begrotingen 2012-2014.
[54] Raadsvoorstel Vaststelling frictiebudget 2011, d.d. 23 mei 2012.

geschikt worden geacht, tenzij blijkt dat deze veronderstelling niet staande gehouden kan worden, omdat sprake is van een aanmerkelijk verschil.' [55]
Verder is voor de begeleiding van het re-integratieproces bij de afdeling P&O een interne ondersteuning ingericht die deels door externen wordt bemenst. Voor de begeleiding op het gebied van mobiliteit en interne en externe plaatsing is een mobiliteitsbureau ingericht. Dit vormt de derde post.
Medewerkers die boventallig zijn en die aan het eind van de re-integratieperiode nog geen andere plek hebben gevonden, worden ontslagen. Met de door de gemeente te betalen WW-uitkeringen is ook rekening gehouden. Dit is de vierde post. De aanloopkosten vormen de vijfde post. De aanloopkosten hebben betrekking op het opstellen van het sociaal- en uitvoeringsplan, het verstrekken van informatie aan de organisatie, het begeleiden van medewerkers en het management en het inrichten van het mobiliteitsbureau.

Aanvankelijk werd uitgegaan van € 4.000.000 aan frictiekosten. Dit bedrag is door de gemeenteraad in haar vergadering van 23 mei 2012 bijgesteld naar € 5.500.000. Als toelichting bij de ophoging is vermeld dat de € 4 miljoen een ruwe schatting was gebaseerd op bedragen die bij Perspectief voor de Toekomst, een reorganisatie van een aantal jaren geleden, nodig waren. Het bedrag kwam tot stand door uit te gaan van € 50.000 per persoon en dat voor 80 personen. Op basis van nieuwe gegevens is de herziene raming van € 5, 5 miljoen berekend volgens de toelichting op het raadsbesluit.
In de toelichting op het raadsbesluit is ook opgenomen dat externe en interne kosten die samenhangen met een andere rolneming of positionering niet zijn opgenomen in het frictiebudget van € 5,5 miljoen.
Een eventueel overschot zal worden overgeboekt naar de algemene reserve.

6.6.4. Geraamde kosten digitalisering en Principal Toolbox.

In de zomernota 2011 en de visienota is opgenomen dat voor het welslagen van het traject Slank en Hoogwaardig digitalisering en het beschikken over een goed beheerssysteem voor complexe projecten onontbeerlijk is.
Voor digitalisering en Principal Toolbox is voor de jaren 2012 tot en met 2015 een kleine € 1 miljoen euro in het visiedocument opgenomen. Hiervoor is niet zoals voor de frictiekosten een bestemmingsreserve gevormd. De kosten voor Principal Toolbox komen ten laste van de exploitatierekening van het jaar dat deze worden gemaakt. De kosten van digitalisering worden geactiveerd en gedurende meerdere jaren afgeschreven. De geraamde kosten zijn als volgt verdeeld over de jaren tot en met 2015.

[55] Sociaal Statuut artikel 8, situatie 2.

Verwachte kosten digitalisering en Principal Toolbox				
	€			
2012	551.000			
2013	258.000			
2014	140.000			
2015	40.000			
	989.000			

6.6.5. Inhuur derden

In de zomernota 2011 staat dat naast de formatiereductie ook een forse afname van inhuur moet plaatsvinden.

6.7. Bijlage realisatie deelonderzoek Slank

6.7.1. Algemeen

In deze bijlage wordt aangegeven wat de realisatie is van de taakstelling voor de formatiereductie en de ramingen voor frictiekosten en overige kosten tot stand.

6.7.2. Realisatie formatiereductie

De reductie van de normformatie is rekening houdende met de reducties in 2015 en 2016 gerealiseerd. Het is ook aannemelijk dat de werkelijke formatiereductie is gerealiseerd, rekening houdende met de reducties van begin 2015 en 2016.

Naast de taakstelling van de 77 fte-reductie waren er ook personeelsverminderingen (en –vermeerderingen) als gevolg van een veranderd takenpakket vanuit nieuwe wetgeving, de privatisering van Museum Hilversum en overige ontwikkelingen. De wereld staat niet stil.

Vanaf 1 oktober 2011 tot en met 4 november 2014 is bij een viertal besluiten van het college de toegestane normformatie vastgesteld. Tot en met 2014 is de toegestane normformatie gedaald met 72 fte. Begin 2015 daalt het aantal fte verder met 17 stuks. De laatste vermindering van 1 fte zal plaatsvinden in 2016. Daarmee kom je uit op een reductie van 90 fte. Dit is 76,6 in het kader van Slank en Hoogwaardig en 13,4 in verband met andere rolneming, veranderd takenpakket vanuit nieuwe wetgeving en overige ontwikkelingen.

Door de gemeente is gestuurd op de ontwikkeling van de normformatie. Met de normformatie wordt de door het college toegestane formatie bedoeld. Hierin zijn ook vacatures begrepen. In de planning & control producten, inclusief de jaarstukken, wordt geen informatie verstrekt over de werkelijke formatie. Verwacht zou mogen worden dat ook de werkelijke formatie wordt bijgehouden op de afdeling belast met personeelszaken en/of de salarisadministratie.

Aan ons kon wel informatie worden verstrekt over de ontwikkeling van de normformatie (soll-positie), maar informatie over het verloop van de werkelijke formatie (ist-positie) was niet (op persoonsniveau) of moeilijk (geaggregeerd) te leveren.

Een op ons verzoek gemaakt overzicht van de ontwikkeling van de werkelijke formatie in de periode 2011 tot en met 2014 maakt het aannemelijk dat, rekening houdende met de na 31 december 2014 nog te realiseren reductie van 18 fte, een bruto reductie van meer dan 90 fte is gehaald. Dit blijkt uit de volgende opzet:

Taakstelling formatiereductie	76,6
Veranderd takenpakket, privatisering Museum	
Hilversum en overige ontwikkelingen	13,4
Totaal	90,0
Bijlage 2. Cummulatieve daling ten opzichte	
van ijkpunt van 625 fte	78,0
Formatievermindering 2015	17,0
Idem 2016	1,0
Totaal	96,0

De berekening van de werkelijke formatie gedurende de boekjaren is hieronder opgenomen. Deze berekening is niet exact. Het gemiddelde aantal werkelijke fte zou moeten worden berekend door de werkelijke aantallen van iedere maand van het boekjaar bij elkaar op te tellen en te delen door twaalf. Er is gekozen voor een minder precieze berekening door de stand van de formatie aan het begin van het jaar en de formatie aan het eind van het boekjaar op te tellen en te delen door twee. Er is ook een verband gelegd met de loonkosten.

Benadering formatiereductie tot en met 2014

		Toegestane formatie	Besluit	Werkelijke formatie	Gemiddelde formatie	Cummulieve daling
1	IJkpunt 1 augustus 2011	625	1-okt-11	592,41		
2	Jaarrekening 2011	625	1-okt-11	588,44	590,43	3,97
3	Jaarrekening 2012	606	16-okt-12	563,90	576,17	28,51
4	Jaarrekening 2013	583	18-jun-13	522,97	543,44	69,44
5	ConceptJaarrekening 2014	553	4-nov-14	513,83	518,40	78,58
6	Percentage verschil				-12,20	

	Personeelskosten jaarstukken	Loonkosten t.l.v. frictie budget	Personeels-kosten excl. t.l.v. frictie-budget
1			
2	38.081.000		38.081.000
3	37.754.000	529.000	37.225.000
4	37.925.000	1.096.000	36.829.000
5	36.862.000	1.173.000	35.689.000
6	Percentage verschil		-6,3

Verklaring percentage verschil	
Loonontwikkeling 2012	3,4
Loonontwikkeling 2013	1,0
Loonontwikkeling 2014	0,8
cummulatief deel	0,3
Werkelijke daling loonsom	6,3
	11,8
PM	0,4
	12,2
Aansluiting met bruto fte reductie van 90 fte	
Benaderde reductie t/m 2014	78,58
Reductie in 2015	17,00
Reductie in 2016	1,00
	96,58

Om meer zekerheid te krijgen dat er werkelijk minimaal 77 fte aan medewerkers bij de gemeente zijn vertrokken in het kader van Slank en Hoogwaardig hebben wij gevraagd om een lijst met de werkelijk vertrokken personen. Op persoonsniveau bleek deze lijst niet aanwezig en het vervaardigen ervan achteraf bleek zoveel werk dat de rekenkamer dit in het kader van het onderzoek niet verantwoord achtte.

6.7.3. Realisatie frictiekosten

In de boekjaren 2011 tot en met 2014 is € 3.814.000 aan frictiekosten uitgegeven. Deze kosten zijn jaarlijks ten laste van de reserve frictiekosten gebracht. Wij ontvingen onderstaande specificatie van een medewerker van de gemeente. De totalen sluiten aan met de bedragen genoemd in de jaarstukken van de gemeente. De bedragen zijn in € 1.000.

Omschrijving	2011	2012	2013	2014	Totaal
Loonkosten	0	529	1.096	1.173	**2.798**
Projectkosten (incl. inhuur)	200	228	276	5	**709**
Overige kosten (assessments, opleidingskosten, trainingen)	20	112	128	47	**307**
Totaal	**220**	**869**	**1.501**	**1.224**	**3.814**

De kosten in 2011 betreffen aanloopkosten.

a. In de jaren 2012 tot en met 2014 is voor in totaal € 436.000 aan extra dotaties gedaan in de bestemmingsreserve frictiekosten. Deze dotaties hadden betrekking op een andere rolneming. Dit terwijl bij de vaststelling van het frictiebudget in 2012 was bepaald, dat de kosten die samenhangen met een andere rolneming of positionering niet in de

berekening van € 5,5 miljoen was betrokken. Het gaat om de volgende dotaties: Jaarstukken 2012 blz. 360. Toevoeging van € 36.000. Als volgt toegelicht in de jaarrekening: 'Frictiekosten andere rolneming; het kunnen beschikken over middelen om de frictiekosten op te kunnen vangen die het gevolg zijn van een andere rolneming door de gemeente. In de jaarrekening 2012 zijn voor deze frictiekosten nog geen dotatie aan de reserve gedaan'.

b. Begroting 2013 blz. 309. Toevoeging andere rolneming € 50.000
c. Commissievoorstel 27 mei 2013. Toevoeging € 300.000 in verband met privatisering van het Museum Hilversum
d. Begroting 2014 blz. 311. Toevoeging andere rolneming € 50.000
e. Begroting 2015 blz. 329. Toevoeging andere rolneming € 14.000

Op 31 december 2014 was nog € 2.136.000 beschikbaar voor frictiekosten na die datum. Voor de jaren 2015 en 2016 is € 1.000.000 per jaar en voor 2017 € 136.000 begroot respectievelijk geraamd. Dit sluit als volgt aan bij de stand van de bestemmingsreserve per 31 december 2014:

	€
Stand reserve conform de balans per 31 december 2014	2.346.000
Conform de begroting 2015 te storten in dat jaar	14.000
	2.360.000
Af: deel van de frictiekosten 2014 ten laste van de reserve	
in 2015. Dit omdat de werkelijke kosten hoger waren dan de	
begrote € 1.000.000.	224.000
	2.136.000

De reserve frictiekosten is initieel berekend op 'slank'. Door het college is besloten[56] dat deze bestemmingsreserve ook gebruikt wordt voor 'hoogwaardig'. De rekenkamer tekent hierbij aan dat de gemeenteraad gaat over het instellen (en opheffen) van reserves. Ook hoort de raad te bepalen waarvoor de reserves mogen worden besteed.

In september 2015 is een overzicht[57] gemaakt door de afdeling Interne Advisering met de stand van zaken en prognose van het frictiebudget. Hierin zijn toekomstige aanspraken door medewerkers opgenomen.
Het overzicht is hieronder opgenomen:

Stand 15 september 2015
Bestemmingsreserve Frictiekosten Slank en Hoogwaardig.

waarde per 31 december 2013	3.797.483,00
Onttrekking op basis van het raadsbesluit	501.000,00
Stand 31-12-2013	**3.296.483,00**
Onttrekking 2014	1.159.483,00
Stand 31-12-2014	**2.137.000,00**

[56] Nota van IA/Rapportages 27 oktober 2014
[57] Memo: Bestemmingsreserve frictiekosten - Interne Advisering Hilversum –15 september 2015

Prognose 2015 e.v.	Incl onttrekking informatiebeheer *	900.000,00
Saldo over in de reserve eind 2015		**1.237.000,00**
Prognose uitgaven 2016	Incl onttrekking informatiebeheer *	510.000,00
Prognose uitgaven 2017 e.v.		435.000,00
Prognose restant frictiebudget		*292.000,00*

* ID - Onttrekking informatiebeheer in totaal over 2015 en 2016 (c.f. collegebesluit ter ondersteuning te snel gereduceerde functies) € 350.000

Doordat er in de 2015 en 2016 minder medewerkers aanspraak maken op het frictiebudget zal er t.o.v. de begroting een voordeel zijn. Echter een gedeelte van de kosten schuift door naar 2017 en 2018 De genoemde prognoses van de jaren 2015, 2016 en 2017 zijn gebaseerd op de verplichtingen die de gemeente heeft aan de (oud) medewerkers op basis van het Sociaal Plan Slank & Hoogwaardig.

Omdat het digitaliseringsproces en het aantal e-diensten achterblijven bij de prognoses heeft het college in november 2014 volgens ons ten onrechte besloten om in 2015 en 2016 3,5 fte benodigd voor informatiebeheer (incidenteel) te onttrekken aan het frictiebudget Slank en Hoogwaardig. [58] Dit zijn de kosten die in het bovenstaande overzicht staan onder “onttrekking informatiebeheer”. De kosten van deze medewerkers behoren tot uiting te komen in de personeelskosten ten laste van de exploitatierekening 2015 en 2016. Bij de behandeling van de jaarstukken 2014 werd een vraag ingediend over het resterende bedrag à € 650.000,-, die nog in frictiebudget zit. Gevraagd wordt, waarvoor het resterende bedrag dient. Het college antwoordt hierop dat het bedrag van € 650.000 bestemd is voor hoogwaardig en de reorganisatie van de afdeling Communicatie (€ 300.000 frictiekosten) betreft. De overige € 350.000 zijn volgens het college gereserveerd voor de frictiekosten die voortvloeien uit de uitbesteding van de Sporthallen en ter ondersteuning van de E-dienstverlening.

6.7.4. Digitalisering en Principal Toolbox

We hebben niet specifiek onderzoek gedaan naar digitalisering en Principal Toolbox. Omdat ze van belang zijn voor Slank en Hoogwaardig hebben we in de volgende paragrafen wel de kosten en de stand van zaken opgenomen.

Realisatie Digitalisering

In het volgende overzicht zijn de werkelijke investeringen in digitalisering tot en met 2014 opgenomen, alsmede de openstaande kredieten op 1 januari 2015.

[58] Nota van afdeling IA/Rapportages voor het college d.d. 27 oktober 2014, blz. 1.

Investeringen digitalisering	Uitgegeven t/m 2014	Restant kredieten
	€	€
Module jaarrekening/begroting	75.000	14.000
Digitalisering besluitvorming	233.000	
Digitalisering sociale zaken	-	105.000
Invoeren Kluwer Snelbalie	27.000	
Digitalisering Puza (self service)	-	45.000
Migratie Suite4 omgevingsdiensten	106.000	
E-diensten omgevingsvergunningen	26.000	
Digitalisering factuurafhandeling	57.000	
Digitalisering documentenstroom POC Alfresco	175.000	15.000
Totaal	699.000	179.000

Deze investeringen zijn respectievelijk worden geactiveerd op de balans en worden in een aantal jaren afgeschreven ten laste van de jaarexploitatie van de gemeente.

Uit de paragraaf bedrijfsvoering in de conceptjaarstukken 2014 blijkt dat er met betrekking tot de digitalisering tot en met 2014 vorderingen zijn gemaakt maar dat er ook nog de nodige stappen zijn te zetten. Zo zijn er nog verschillende zaken die nog niet rond zijn. Een aantal voorbeelden:

- Het digitaliseren van het vergunningsproces
- Het afhandelen van aanvragen onderwijshuisvesting
- Het integreren van de applicatie WIZ met het zoeksysteem
- Activiteiten rondom E-HRM
- Het digitaliseren van de poststroom van twee afdelingen
- Het digitaal verwerken en verzenden van uitgaande facturen.

Realisatie Principal Toolbox

In de jaren 2012 tot en met 2014 is € 283.000 uitgegeven voor Principal Toolbox.

Uitgaven Principal Toolbox	2012	2013	2014
	€	€	€
Reiander Management	18.000	133.000	47.000
Fortes Solutions	70.000	2.000	11.000
Prince2 - boeken		1.000	
Memoriaalboeking			20.000
Overboeking naar Hilversum Academie		-19.000	
Totaal	**88.000**	**117.000**	**78.000**

De concerncontroller gaf het volgende beeld over de stand van zaken met betrekking van Principal Toolbox: ' *Het systeem is er. Er zijn stappen gezet en mensen zijn getraind. Je vindt projecten in het systeem en we ontwikkelen verder. Er komen nu ordentelijke voortgangsrapportages'.*
In de conceptjaarstukken 2014 is in de paragraaf Bedrijfsvoering met betrekking tot Principal Toolbox het volgende opgenomen:
'In 2014 is, na de ruimtelijke ontwikkelingsplannen van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg (WIZ), in 2013 gestart met de aanvullende inrichting van Principal Toolbox ten behoeve van de overige soorten projecten (zoals beleids-, bedrijfsvoerings- en ICT-projecten). Dit loopt door in 2015. De koppeling aan het financieel systeem (Key2finance) is gerealiseerd. De koppeling aan het tijdschrijfsysteem (BigBen) is nog niet gerealiseerd. De reden hiervan is dat onderzocht wordt of BigBen het beste middel is om tijd te schrijven'.

6.7.5. Inhuur derden

Het onderwerp 'inhuur derden' is de afgelopen jaren in de gemeenteraad onderwerp van discussie geweest. Uit een intern onderzoek [59] blijkt dat de inhuur van derden in 2011 en 2012 hoger was dan in 2010, maar dat in 2013 deze inhuur weer met ruim 20 % was toegenomen ten opzichte van 2012. In de conceptjaarstukken 2014 is een overzicht opgenomen, waaruit blijkt dat de inhuur van externen in 2014 aanzienlijk was afgenomen.

[59] Notitie Inhuur derden, C. van den Berg c.a., 29 september 2014. Om verwarring te voorkomen noemen we in hier geen aantallen, omdat de definitie van inhuur derden in de conceptjaarrekening anders was dan voorheen.

6.8. Onderzoeksvragen en doelstellingen Hoogwaardig

6.8.1. Algemeen

Het onderzoek is gestart met een algemene onderzoeksvraag en vier centrale onderzoeksvragen. Deze zijn uitgewerkt voor het deelonderzoek naar Hoogwaardig. Daarnaast zijn de doelstellingen uit het visiedocument als normenkader gebruikt en is in het onderzoek gekeken hoe de situatie per doelstelling is. Hieronder worden de onderzoeksvragen en doelstellingen weergegeven.

6.8.2. Onderzoeksvragen Hoogwaardig

De algemene onderzoeksvraag luidt:

Welke doelen wil de gemeente bereiken met de organisatievernieuwing, in welke mate zijn deze bereikt en tegen welke kosten?

De centrale onderzoeksvragen daarbij:

- Wat waren de doelen van de organisatievernieuwing? Hoe wilde de gemeente deze doelen bereiken? Welke resultaten verwachtte de gemeente van de acties?
- Wat heeft de organisatievernieuwing opgeleverd? Welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd en welke resultaten zijn bereikt?
- Wat heeft de organisatievernieuwing gekost?
- Hoe heeft het college de gemeenteraad over de organisatievernieuwing geïnformeerd om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

Voor fase 2 is dit als volgt vertaald:

1. Welke sporen heeft de organisatievernieuwing nagelaten in de organisatie?
    a. Wat zijn de gevolgen van de formatiereductie geweest voor de organisatie?
    b. Hoe hebben de medewerkers het verandertraject ervaren?
2. Hoe en in welke mate is de vernieuwing van de grond gekomen?
    a. Op welke wijze is “hoogwaardig” aangepakt?
    b. Wat zijn de nieuwe impulsen
    c. Op welke punten heeft dat gewerkt?
    d. Wat is de stand van zaken?
    e. Waaraan meet men het succes af?

6.8.3. Doelstellingen Hoogwaardig uit het visiedocument[60]

<u>1.Raad, College en organisatie zijn rolvast.</u>

[60] Dit zijn letterlijk overgenomen teksten.

Het College stuurt op hoofdlijnen en de Raad stelt de kaders en controleert. De organisatie bewaakt de kaders en voert ze uit.

2.Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.

Dit wordt onder andere ondersteund door het Management Development traject en de Hilversum Academie

Medewerkers, waaronder ook de leidinggevenden, denken vanuit de externe rolneming en de daarbij behorende vraag. Zij brengen aan de voorkant van een proces de vraag in kaart en kunnen, afhankelijk van de situatie hierop acteren. Zij zijn zich bewust van de gemeentelijke visie, de omgeving en mogelijkheden in de Hilversumse samenleving.

Dit betekent investeren in relaties (zelfredzaamheid) innovatief werken en een duurzame samenleving bevorderen. De competenties van de medewerkers zijn bewonersgericht, initiatief, samenwerking en samenlevingsgericht

Medewerkers richten zich naar de vraag van de klanten (bewoners, bedrijven en bezoekers), zonder daarbij diens eigen rol en verantwoordelijkheid over te nemen. De medewerker toont initiatief, en is sterk gericht op samenwerking, zowel binnen als buiten de organisatie.

Met het management development programma en de Hilversum Academie investeert de organisatie in medewerkers en biedt zij instrumenten om doelen te bereiken.

3.Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar.

Dit wordt onder andere ondersteund door een duidelijke functionering- en beoordelingscyclus en een vereenvoudigd functiegebouw

Medewerkers hebben een duidelijk beeld wat van hen verwacht wordt en gaan voor resultaat

Resultaten neerzetten is een belangrijk kenmerk van een hoogwaardige organisatie.

Uit het recentelijk gehouden Medewerkers Tevredenheid Onderzoek 2010 komt onder meer naar voren dat het vergroten van de resultaatgerichtheid van de organisatie een belangrijke voorwaarde is om de tevredenheid te verbeteren. Het stellen van duidelijke doelen, gekoppeld aan afspraken en een heldere functionering/beoordelingscyclus is de geëigende manier om dit aan te pakken. Vanaf januari 2012 gaan wede gesprekscyclus: resultaatgesprek, functioneringsgesprek, beoordelingsgesprek verder ontwikkelen en trainen we leidinggevenden op het voeren van deze gesprekken.

Medewerkers breder inzetbaar.

Specifieke inhoudelijk functiebeschrijvingen waarvan we er meer dan 300 hebben, zullen in de toekomst worden vervangen door minder dan 50 functiebeschrijvingen. Daarmee creëren we een randvoorwaarde voor een bredere inzetbaarheid en interne mobiliteit. In 2011 zijn we een VNG-pilot gestart.

4.De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen

Dit wordt onder andere gefaciliteerd door Zaken voor Elkaar

Zaken voor Elkaar: bereikbaar, transparant en op tijd

Het programma zaken voor elkaar gaat een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. In 2015 wil de gemeente haar dienstverlening optimaal hebben ingericht. De invoering van de zaakgerichte werkwijze levert een belangrijke bijdrage aan de overgang van de activiteitengerichte fase (fase1) naar procesgericht (fase 2) en uiteindelijk systeemgericht werken (fase 3).

Zaakgericht werken betekent dat *de zaak,* oftewel de vraag van de klant bepalend is voor het handelen. De dienstverlening is in hoge mate digitaal. Een voorbeeld is de digitalisering van de melding openbare ruimte. De melding komt binnen bij het klantcontactcentrum, wordt afhankelijk van

de aard van de melding doorgezet naar verschillende vakafdelingen die binnen een afgesproken tijd hun product leveren. Via het klantcontactcentrum wordt de klant weer ingelicht over de afhandeling. Omdat het om een digitaal proces gaat, kan de klant zijn zaak volgen (transparant). Hoogwaardig betekent hier dat niet de planning van een afdeling bepalend is voor het werk van medewerkers maar de vraag van de cliënt, en dat de organisatie hierop is ingericht. De lijnverantwoordelijkheid zal in de toekomst in het proces belegd worden.

5.De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding

Dit wordt gerealiseerd via een aantal verbetertrajecten op het gebied van informatiehuishouding

Informatiehuishouding optimaal: toegankelijk, uitwisselbaar en betrouwbaar

Een hoogwaardige organisatie heeft de beschikking over een informatiehuishouding die toegankelijk is,actueel en onderling raadpleegbaar. Digitale archivering is een logische afsluiting van een proces en gebeurt centraal. Er zijn geen aparte papieren archieven. Gebruikers zorgen ervoor dat alle informatie actueel en toegankelijk blijft volgens vastgestelde standaarden. Bewoners en bedrijven hoeven slechts een keer hungegevens te verstrekken. Door koppeling van bestanden kunnen deze gegevens voor een veelheid van zaken gebruikt worden. Privacy van gegevens is gewaarborgd.

6.De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten

Dit wordt gerealiseerd door de invoering en integratie van een Principal Toolbox in onze processen en organisatie.

Dit wordt gerealiseerd door de invoering van Principal Toolbox.

Uit het recentelijk gehouden onderzoek van de rekenkamer naar grote projecten is naar voren gekomen dat de professionalisering van projectmatig werken aandacht behoeft. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, financiële planning en voortgangsbewaking en het omgaan met deelbelangen en de politieke dimensie zijn daarbij van belang. De gemeentebrede ontwikkeling en invoering van *Principal Toolbox* draagt hiertoe bij.

7.De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.

Overheid Ontwikkelmodel

In 2007 heeft het college besloten tot systematische doorontwikkeling van de organisatie op basis van een specifiek kwaliteitsbeleid. Gekozen is voor het Kwaliteitsmodel Nederlandse Overheid (KO-model), nu het OO model geheten(Organisatie Ontwikkelmodel). Op basis van gehouden audits werd vastgesteld dat de werkwijze van de organisatie hoofdzakelijk incident gedreven is (fase 1). De opgave was om procesmatig te gaan werken als het gaat om de primaire processen (fase 2). Op deze wijze is de voorspelbaarheid van levering van producten groter en kan er constante kwaliteit geleverd worden. Bij een hoogwaardige organisatie hoort een gemeentelijke organisatie die zich kenmerkt door een gedeelde visie, integrale afstemming, samenwerking over diensten heen en duidelijke rolneming. Een organisatie waar initiatief en pro-activiteit centraal staan (fase 3).

Overigens is het OO model een model dat meet waar een organisatie staat en dus de (tussen)resultaten en voortgang in organisatieontwikkeling zichtbaar maakt. Het bereiken van fase 3 is een randvoorwaarde om een hoogwaardige organisatie te kunnen zijn.

6.9. Enquêtevragen management en medewerkers

6.9.1. Algemeen

In deze bijlage wordt de letterlijke tekst van de enquêtes onder managers en onder medewerkers weergegeven. Daarna volgt de koppeling van de enquêtevragen aan de onderzoeksvragen en de doelstellingen uit het visiedocument.

6.9.2. Vragen enquête onder leidinggevenden

De enquête onder leidinggevenden bestond uit open vragen. Deze is op naam toegestuurd aan alle afdelings- en teammanagers. Voor de rekenkamer was het van belang de achtergronden van de respondenten te kennen. De identiteit van de respondenten en de koppeling naar de antwoorden is bij de rekenkamer bekend, maar blijven vertrouwelijke onderzoeksinformatie; de resultaten zijn geanonimiseerd verwerkt.
Hieronder wordt de letterlijke tekst van de enquête weergegeven. Eerst volgt de toelichting, dan de vragen.

Algemeen

Deze schriftelijke enquête wordt gehouden onder afdelingsmanagers en teamleiders van de gemeente Hilversum, in totaal 30 medewerkers. De enquête gaat vooral over het deel Hoogwaardig.
Het invullen gebeurt op naam en functie. Deze zullen slechts bij de rekenkamer bekend zijn. De resultaten zullen geanonimiseerd worden weergegeven, niet herleidbaar tot personen en/of afdelingen.

Graag willen we antwoorden die gaan over uw eigen situatie en de afdeling/het team waarvoor u werkt. U kunt – bij uitzondering – ook opmerkingen maken over de organisatie als geheel maken. Als u dat doet, geeft u dat dan aan.

Sommige vragen zullen wellicht uitnodigen tot het geven van extra achtergrondinformatie. Wij verzoeken u uw antwoorden zoveel mogelijk te beperken tot de tekstvakken. Indien u zich hiertoe beperkt, zou het invullen van de enquête niet meer dan twee uur van uw tijd moeten kosten. Mocht u behoefte hebben om meer achtergrondinformatie te geven dan u met de enquête “kwijt” kunt, dan is er de mogelijkheid voor een aanvullend gesprek. U kunt dat aangeven in het laatste tekstvak bij “tenslotte”. De rekenkamer zal dan contact met u opnemen.

Wij danken u alvast voor het invullen van de enquête.
De ingevulde enquête kunt u mailen naar d.verloop@hilversum.nl.
Uw ingevulde reactie ontvangen wij graag **voor het begin van de herfstvakantie, 16 oktober 2015.**

Vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer Hilversum
Dorien Verloop (ambtelijk secretaris)

Vragen

Context, plaats in de organisatie, rol bij Slank en Hoogwaardig

1. Wat is uw naam?
2. Wat is uw functie?
3. Binnen welke afdeling?
4. Sinds wanneer heeft u deze functie?
5. Wat was uw functie voor de start van Slank en Hoogwaardig (2011) binnen (of buiten) de gemeente Hilversum?
6. Wat was uw functie daarna (vanaf 2011)?
7. Wat was uw betrokkenheid bij de uitvoering van Slank en Hoogwaardig?

Proces Hoogwaardig algemeen

8. Wat hebben u en uw medewerkers in de praktijk gemerkt van Hoogwaardig? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen die voor uw medewerkers directe gevolgen hebben in hun dagelijkse werk.
9. Hoe is uw afdeling/team eraan toe na de reductie van het aantal medewerkers? Graag een oordeel (beter, hetzelfde, slechter dan voorheen) en een toelichting daarop.
10. Wat zijn de nieuwe impulsen waarmee in uw afdeling/team de vernieuwing van de grond is gekomen? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen.
11. Op welke punten hebben de nieuwe impulsen (zie hierboven) wel gewerkt, op welke punten niet?
12. Welke bezwaren zijn door de medewerkers van uw afdeling/team geuit tegen het doorvoeren van bovengenoemde impulsen? Hoe bent u hiermee omgegaan?
13. Op welke wijze zijn de nieuwe impulsen (zie hierboven) onderdeel van de gesprekscyclus met uw medewerkers? Op welke wijze werken deze afspraken met medewerkers door in uw team/afdelingsplannen?
14. Hoe ver is Hoogwaardig in uw afdeling/team (net gestart, halverwege, goeddeels afgerond, geheel afgerond)? Wat is de stand van zaken en wanneer is Hoogwaardig als project afgerond in uw afdeling/team?
15. Wat zijn voor u indicatoren waardoor u kunt zien/meten dat het een succes is/gaat worden? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen.

Over doelstellingen uit het Visiedocument over Slank en Hoogwaardig

16. Door welke acties/maatregelen wordt rolvastheid voor u en uw afdeling/team bereikt? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen, of voorbeelden. Hoe weet u of het doel bereikt is, waaraan is dat te zien?
17. Door welke acties/maatregelen wordt integraliteit voor u en uw afdeling/team bereikt? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen, of voorbeelden. Hoe weet u of het doel bereikt is, waaraan is dat te zien?
18. Door welke acties/maatregelen wordt denken vanuit externe rolneming voor u en uw afdeling/team bereikt?? Graag zo mogelijk 3 dingen noemen, of voorbeelden. Hoe weet u of het doel bereikt is, waaraan is dat te zien?
19. In welke mate spelen de volgende onderwerpen uit het Visiedocument over Slank en Hoogwaardig voor u en uw afdeling/team een rol?
    - systeemgerichte organisatie
    - adequate informatiehuishouding
    - beheer complexe projecten

    Kunt u dat toelichten.
20. Is er voor u en uw afdeling/team een normenkader voor wat 'hoogwaardig' is? Kunt u dat toelichten.

Tenslotte

Heeft u nog overige opmerkingen over het onderwerp Slank en Hoogwaardig of over het rekenkameronderzoek

6.9.3. Vragen enquête onder medewerkers

Voor de enquête onder medewerkers is vanwege laagdrempeligheid gekozen voor een beperkt aantal gesloten vragen. Voor diegenen die nog iets extra's wilden toevoegen, was er ook nog een open tekstvak. De enquête was gedurende enkele weken beschikbaar om via het web in te vullen. De enquête was anoniem; ook de rekenkamer kan antwoorden niet tot personen herleiden.
Hieronder wordt de letterlijke tekst van de vragen weergegeven, voorafgegaan door de begeleidende tekst.

Begeleidende tekst

Beste medewerkers,
Zoals jullie misschien weten is de Rekenkamer Hilversum momenteel bezig met een onderzoek naar Slank en Hoogwaardig.
De rekenkamer wil weten wat de gemeente met deze organisatievernieuwing wil bereiken en wat het heeft opgeleverd.
Om dit te onderzoeken heeft de rekenkamer de afgelopen maanden dossieronderzoek uitgevoerd, gesproken met de directie en de (ex)voorzitter van de CRG, en een uitgebreide enquête gehouden onder afdelings- en teammanagers.
Uiteraard wil de rekenkamer ook graag een indruk krijgen hoe de medewerkers (jullie) Slank en Hoogwaardig hebben beleefd en wat het volgens jullie heeft opgeleverd. Wat merken jullie ervan in jullie dagelijkse werk?
Om een indruk te krijgen, vragen we jullie een korte enquête in te vullen.
Het invullen van deze enquête duurt niet meer dan 1 minuut.
Het is de bedoeling om een indruk te krijgen welke impact Slank en Hoogwaardig op jullie heeft gehad.
De enquête is nadrukkelijk niet bedoeld als Medewerkers Tevredenheidsonderzoek.
De enquête kunnen jullie invullen via onderstaande link. De link zal ook terug te vinden zijn op intranet onder het kopje "organisatievernieuwing".

Alvast heel erg bedankt voor het invullen!

Vriendelijke groet,

Dorien Verloop
Secretaris Rekenkamer Hilversum
kamer 2.08, tel. 035 - 629 2957

Vragen

1. Voor mij is duidelijk wat mijn leidinggevende van mij verwacht. (waar/niet waar/neutraal)
2. Mijn werkplezier is door Slank en Hoogwaardig toegenomen. (waar/niet waar/neutraal)
3. Door Slank en Hoogwaardig is de samenwerking met mijn collega's (toegenomen/afgenomen/gelijk gebleven)
4. De efficiency waarmee ik mijn dagelijkse werk kan doen, is door Slank en Hoogwaardig (toegenomen/afgenomen/gelijk gebleven)
5. Door Slank en Hoogwaardig kan ik mijn werk voor de burger beter doen. (waar/niet waar/neutraal)

Wat ik verder nog kwijt wil: (open vraag)

6.9.4. Koppeling enquêtevragen aan onderzoeksvragen rekenkamer en doelstellingen uit het visiedocument

Onderzoeksvragen rekenkamer	Enquêtevragen management	Enquêtevragen medewerkers
Wat zijn de gevolgen van de formatiereductie geweest voor de organisatie?	8, 9	2, 3, 4 en 5
Hoe hebben de medewerkers het verandertraject ervaren?	9, 12	2
Op welke wijze is “hoogwaardig” aangepakt?	8	3, 4, en 5
Wat zijn de nieuwe impulsen?	10	3, 4, en 5
Op welke punten heeft dat gewerkt?	11	3, 4, en 5
Wat is de stand van zaken?	14	-
Waaraan meet men het succes af?	15, 20	-
Doelstellingen visiedocument		
Raad, College en organisatie zijn rolvast	16	1
Medewerkers en leidinggevenden denken vanuit externe rolneming en beschikken over de juiste competenties.	18	1 en 5
Medewerkers zijn resultaatgericht en zijn breed inzetbaar. (rekenkamer: gesprekscyclus)	13	1
De organisatie is bereikbaar, transparant en levert producten binnen vastgestelde termijnen (rekenkamer: integraliteit, externe rolneming)	17,18	4 en 5
De organisatie beschikt over een goede toegankelijke adequate informatiehuishouding	19	4 en 5
De organisatie beschikt over een beheerssysteem voor complexe projecten	19	4 en 5
De organisatie is proces georiënteerd in 2012 en systeem georiënteerd in 2015.	19	-

6.10. Bijlage Informatievoorziening raad

6.10.1. Algemeen

De raad werd door middel van raadsinformatiebrieven (RIB's), het organisatiebesluit en de begrotingscyclus op de hoogte gehouden over de ontwikkeling van het traject Slank en Hoogwaardig. Hieronder staat eerst een overzicht van de ontvangen RIB's. Daarna wordt een aantal kanttekeningen bij de transparantie van de informatievoorziening aan de raad gezet.

6.10.2. Ontvangen raadsinformatiebrieven (RIB's)

Afgezien van het organisatiebesluit heeft de raad (buiten de P&C-cyclus om) 4x een RIB ontvangen over de voortgang van Slank en Hoogwaardig en 1x een RIB over externe inhuur.

- RIB 2012-26 van 19 april 2012. Daarin wordt aangekondigd dat een dashboard wordt ontwikkeld om te rapporteren over de voortgang. Omdat nog niet alle doelen goed zijn vertaald naar prestatie indicatoren en -normen, is dit dashboard nog niet definitief. In hierna navolgende rapportages zullen daarom nog aanpassingen plaatsvinden waardoor het dashboard zich ontwikkelt en een steeds beter stuurmiddel wordt. De komende zal separaat gerapporteerd worden door middel van dit dashboard. Daarna zal de rapportage over de doorontwikkeling van de organisatie onderdeel gaan uitmaken van de reguliere Planning en Control cyclus en wordt deze rapportage opgenomen binnen de Bedrijfsvoeringparagraaf. Met stoplichten wordt gerapporteerd over reductie van de organisatie, herinrichting en digitalisering van de processen, ontwikkelingstraject medewerkers, en waardering burgers, bedrijven en bezoekers.
- RIB 2013-4 van 23 januari 2013; Volgens deze RIB is de bezuinigingsoperatie van 13,2 miljoen euro voor het grootste gedeelte uitgewerkt en geïmplementeerd.
- RIB 2013-27 van 15 april 2013 betreft het 2^{e} dashboard. Ook nu wordt vermeld dat het dashboard nog in ontwikkeling is en dat een deel van de doelen nog vertaald moet worden naar prestatie-indicatoren en normen. Dit dashboard bevat geen gegevens over de waardering van klanten. Deze worden gemeten bij de Jaarrekening 2012. Taakstelling reductie fte's is in deze RIB 76,9. In deze RIB wordt de afwijking t.o.v. het visiedocument Slank en Hoogwaardig (76,9 versus 80,2, fte) toegelicht. Om hoogwaardig te kunnen werken zijn 7fte aan nieuwe functies nodig, zoals de informatiemanagers. De bruto reductie is daarom 83,6 fte. Netto 76,9 De verwachting is dat deze taakstelling gerealiseerd gaat worden. Bovenformatief: 7 fte. De frictiekosten zijn vastgesteld op 5,5 miljoen. Bij de Jaarrekening 2012 zal de reserve frictie kosten opnieuw worden berekend. Over de ontwikkeling van medewerkers en management volgt een overzicht van het percentage van de budgetten die besteed zijn aan opleiding en management development. Voor het projectmatig werken en de digitalisering van de processen ontbreekt het aan concrete streefwaarden. Wel wordt een beschrijvende toelichting gegeven van activiteiten en plannen op dit gebied.

- RIB 2013-43 van 25 juni 2013 Spreekt de verwachting uit dat de reorganisatie zo goed als kostenneutraal zal verlopen en dat het niet nodig zal zijn het frictiebudget verder te verhogen.
- RIB 2014-61 gaat over externe inhuur. Alhoewel het verminderen van externe inhuur geen expliciete doelstelling is van Slank en Hoogwaardig, worden door de fracties hier wel veel vragen over gesteld en in verband gebracht met Slank en Hoogwaardig. Aanleiding voor deze brief is een motie van de raad. In de motie draagt de raad het college op om voor 1 oktober 2014 geïnformeerd te worden over de begrote bedragen voor inhuur in 2014, de stand van uitgaven op dit punt en de sturingsmaatregelen die het college neemt. De raad constateert dat de sturing in 2013 onvoldoende is gebeurd, dat de post 'externe inhuur' onvoldoende is toegelicht en dat sturing op minder uitgaven ten behoeve van externen dringend gewenst is. Het college antwoordt dat het de verwachting is dat de gemeente in 2014 voor externe inhuur in totaal € 6,9 mln. uitgeeft. Door de jaren heen is daarmee sprake van een dalende trend, van € 10.5 mln. in 2010 naar ca. € 6.9 mln. nu. Verder stelt het college dat in 2013 sprake is geweest van een piek in verband met de organisatieverandering. Doordat de gemeente Hilversum andere definities en categorieën hanteert (minder specifiek) dan waar landelijk op wordt getoetst, maakt dat er intern verwarring ontstaat waar de inhuur op weg geboekt dient te worden. Bovendien is een benchmark lastig uit te voeren (er kan niet eenduidig worden gemonitord). Daardoor is de vergelijking met andere gemeenten (en voldoen aan de 10% norm) lastig te maken. Het personeelsbeleid ten aanzien van externe inhuur is recent geactualiseerd en kent twee algemene beleidslijnen, ingezet door het vorige college. De eerste beleidslijn is dat de uitdagende werkzaamheden in principe door de eigen medewerkers verricht worden en dat de externe inhuur wordt ingezet bij de meer reguliere werkzaamheden om kennis te borgen. De tweede beleidslijn is dat op ieder moment kritisch getoetst wordt op de noodzaak van inhuur waarbij toestemming van de vakwethouder en de directie nodig is. Het huidige college schrijft meer grip op externe inhuur te willen krijgen en duidelijker te willen maken vanuit welke organisatievisie –en principes er extern ingehuurd wordt. Begin 2015 wil het college het gesprek daarover met de raad aan gaan.

6.10.3. Kanttekeningen informatieverstrekking aan de raad

Op een aantal punten was de informatieverstrekking niet erg duidelijk en had deze transparanter gekund. Dit heeft betrekking op:

- Onduidelijke informatieverstrekking over het uitgangspunt/ het ijkpunt van de fte-reductie
- Er werd geen informatie verstrekt over de werkelijke formatie
- Het kleurgebruik bij de dashboards had duidelijker gekund.

Onduidelijke informatieverstrekking over het uitgangspunt/ het ijkpunt van de fte-reductie
In de raadsinformatiebrief van 4 november 2011 [61] staat: In de op 14 juli jl. door de raad vastgestelde Zomernota 2011 is hierover opgenomen: "Bij de begroting 2012 zal er een besluit genomen worden over 55 fte formatiereductie. Tevens zullen er nieuwe zoekrichtingen geformuleerd worden voor nog ruim 25 fte formatiereductie. Daarmee komt de totale formatiereductie op 80 fte."

[61] Raadsinformatiebrief 2011-59, 4 november 2011.

In de Zomernota 2011 stond hier direct achter ook vermeld dat er sprake was van een reductie van 608 fte naar 528 fte, een reductie van 13 %.[62] Noch in deze noch in volgende raadsinformatiebrieven wordt vermeld waarom er door de gemeente wordt gerekend met het begrip normformatie en waarom 608 fte niet meer het uitgangspunt is. Door de gemeente wordt intern gerekend met een normformatie per september 2011 van 625 fte. Deze 625 fte is, voor zover wij kunnen nagaan, niet gecommuniceerd met de raad.

Informatie over normformatie versus informatie over de werkelijke formatie
De raad wordt in de raadsinformatiebrieven, alsmede in de jaarstukken en begrotingen, geïnformeerd over de normformatie (de toegestane formatie die voor de organisatie beschikbaar is), maar niet over het verloop van de werkelijke formatie. Pas in de raadsinformatiebrief van 15 april 2013 [63] wordt duiding gegeven over het begrip normformatie en het ijkpunt, zoals vastgesteld door het college, overigens zonder te vermelden welk aantal fte het uitgangspunt is.

Dashboard en het gebruik van de kleuren groen en oranje.
Bij het dashboard van raadsinformatiebrief van 19 april 2012 [64] staat een toelichting op het gebruik van de kleuren groen, oranje en rood. Groen betekent dat de doelstelling is of zal worden behaald. Oranje betekent volgens de toelichting op deze dashboard hier dat de doelstelling op schema ligt. Het item 'minder medewerkers' staat hier op groen, terwijl het realistischer zou zijn als hier de kleur oranje zou zijn gebruikt. Immers de vermindering van het aantal fte was op dat moment voor het grootste deel nog te realiseren.
Bij het tweede dashboard, bij de raadsinformatiebrief van 15 april 2013 [65], krijgt oranje een andere betekenis. Deze luidt nu: De doelstelling van de planning is vertraagd, maar de doelstelling ligt wel op schema en zal worden gerealiseerd.
Niet is vermeld dat de betekenis van oranje nu anders is geformuleerd dan in de vorige raadsinformatiebrief. Als dit wel was gebeurd kwam dat de duidelijkheid voor de raad ten goede. De omschrijving ' de planning is vertraagd, maar de doelstelling ligt wel op schema' is ook niet erg duidelijk.

[62] Zomernota 2011 blz. 5 en 6.
[63] Raadsinformatiebrief 2013-22, 15 april 2013.
[64] Raadsinformatiebrief 2012-26, 19 april 2012.
[65] Raadsinformatiebrief 2013-27, 15 april 2013