

Voorbij het opgavegericht werken?



Rekenkamercommissie Overbetuwe
17 juni 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer en tijdlijn	4
1. Inleiding	5
2. Onderzoeksvraag	5
3. Onderzoeksaanpak	5
4. De pilot opgavegericht werken	6
5. De organisatiewijziging	9
5.1 'Aan de slag', naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe	9
5.2 Informatiememo gemeenteraad	11
5.3 Evaluatie opgavegericht werken	12
5.4 'Schurende democratie'	13
5.5 Advies ondernemingsraad	13
5.6 Organisatiebesluit	14
5.7 B&W-voorstel Stuurmodel Overbetuwe 2020	14
6. Monitoring	15
7. Conclusies	16
8. Aanbevelingen	17
9. Reactie college	18
10. Nawoord van de rekenkamercommissie	21
Onderzochte documenten	22
Geïnterviewde personen	22
Bijlage (ingevuld) Normenkader	23
Bijlage Boomstructuur OGW	24



Voorwoord

Gemeentelijke organisaties zijn complexe organisaties. Organisaties met vaak honderden ambtenaren die dagelijks een belangrijke bijdrage leveren aan een grote diversiteit aan maatschappelijke opgaven, met publiek geld, gecontroleerd door lekenbestuurders, actieve inwoners en media. Voortdurend op zoek naar de optimale 'fit' tussen datgene wat (formele) wet- en regelgeving verlangt en datgene wat een sterk veranderende samenleving verwacht.

Overbetuwe is daarop natuurlijk geen uitzondering. Organisatie- en besturingsmodellen zijn er te over in gemeenteland. Adviesbureaus, interim-, en verandermanagers verdienen er een goede boterham aan. Het verfoeide secretariemodel uit de jaren '70 en '80 heeft ruimte gemaakt voor nieuwere organisatievormen zoals het concern-dienstenmodel, het sectorenmodel en het directiemodel. De laatste jaren is programmatisch- en opgavegericht werken als model weer in de mode. Werken vanuit de bedoeling, aansluiten bij initiatieven uit de gemeenschap en veel ruimte bieden aan inwoners en professionals. Loslaten in vertrouwen, geen blauwdrukken.

Aan goede bedoelingen geen gebrek. Vele wegen zijn ermee geplaveid. Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren, zo ook in Overbetuwe. De pilot opgavegericht werken zou een belangrijke bijdrage (moeten) leveren aan een gemeentelijke organisatie die snel en flexibel kan inspelen op de vragen van inwoners en ondernemers. Zelfbewust, coöperatief en resultaatgericht. Klantgericht ook en wendbaar. Die het bieden van (maat-)werkoplossingen mogelijk maakt. Zo'n gemeentelijke organisatie dus, in Overbetuwe.

Het pakte helaas anders uit en relatief snel na de start kwam er een einde aan deze pilot. Een nieuwe gemeentesecretaris, een nieuw organisatie- en besturingsmodel. Waarom, zo vroegen wij ons af tijdens ons rondje langs de fracties in de Overbetuwse raad. Was het vorige niet goed of is het nieuwe beter? Een helder antwoord kwam er niet.

En omdat goed bestuur zeer afhankelijk is van het vermogen van de organisatie om er uitvoering aan te geven, besloten wij op zoek te gaan naar het antwoord op deze vraag. Het resultaat ligt voor u.

Veel leesplezier.



Leeswijzer en tijdlijn

Na een korte weergave van de onderzoeksvraag en de door ons gekozen aanpak, vindt u in dit rapport onze bevindingen ten aanzien van het vorige organisatiemodel (Opgavegericht werken). Daarna vindt u onze bevindingen ten aanzien van het nieuwe organisatiemodel en ten aanzien van de documenten die aan deze verandering ten grondslag hebben gelegen. Uit die afzonderlijke documenten laat zich namelijk relatief eenvoudig de aanleiding en een aantal onvolkomenheden uit de pilot destilleren. Onvolkomenheden welke het nieuwe organisatiemodel zou moeten ondervangen.

Als handvat tijdens het lezen hebben wij voor u hieronder, op basis van de belangrijkste documenten, een beknopte tijdlijn opgenomen.

November 2016 - april 2017	Bepaling uitgangspunten en randvoorwaarden opgavegericht werken
September 2017	Tussenevaluatie en Veranderplan Opgavegericht werken
November 2017	Quickscan Aansturing opgavegericht werken Overbetuwe door bureau Berenschot
Juni 2018	Verschijsing rapport 'Schurende democratie', onderzoek naar samenwerking gemeenteraad-college en burgerparticipatie
Augustus - september 2018	Achterbanraadpleging door ondernemingsraad over pilot opgavegericht werken
1 oktober 2018	Vertrek gemeentesecretaris, indiensttreding (interim-) gemeentesecretaris
Januari 2019	Evaluatie opgavegericht werken
Februari 2019	Internetspiegel/Effectory, medewerkersonderzoek
1 april 2019	Beëindiging Pilot Opgavegericht werken
April 2019	Informatiememo aan de gemeenteraad over organisatieontwikkelingen en over de voortgang van (speerpunt 43) het strategisch HR-beleid. De raad werd geïnformeerd over de herijking van de koers van de gemeentelijke organisatie.
Juli 2019	Notitie 'Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe'
Juli 2019	Positief advies ondernemingsraad over wijziging herinrichting hoofdstructuur
Juli 2019	Het college stelt "hoofdstructuur Overbetuwe 2020" vast
Juli 2019 - januari 2020	'Overbruggingsperiode' ter realisatie van een nieuwe organisatiestructuur en anticipatie op andere vraagstukken en speerpunten
December 2020	Het college stelt het organisatiebesluit 2020 vast
Februari 2020	Het college van B&W stelt het (nieuwe) 'Sturingsmodel Overbetuwe 2020' vast
Maart 2020	Start werving nieuwe gemeentesecretaris



1. Inleiding

De gemeente Overbetuwe heeft in 2019 besloten om haar organisatie- en besturingsmodel aan te passen. Een goed ingerichte en gestuurde organisatie is een absolute voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Aan een dergelijke majeure organisatiewijziging zijn over het algemeen behoorlijke risico's verbonden, met name ten aanzien van kwaliteit, continuïteit en frictiekosten.

Wij hebben onderzocht op grond waarvan is gekozen voor een nieuw organisatie- en besturingsmodel en op welke wijze het nieuwe model veronderstelde oplossingen biedt ten opzichte van het oude organisatie- en besturingsmodel. Het onderzoeksresultaat kan voor de gemeenteraad dienen als hulpmiddel om de beoogde verbeteringen te monitoren.

2. Onderzoeksvraag

De tijdens het onderzoek gehanteerde onderzoeksvraag luidt: Op welke wijze biedt het nieuwe organisatiemodel verbeteringen ten opzichte van het oude organisatiemodel? Hoe is in de (bestuurlijke) monitoring hiervan voorzien?

3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is door de rekenkamercommissie zelfstandig en in eigen beheer uitgevoerd in de periode van januari tot mei 2020. Om de vragen te kunnen beantwoorden hebben we eerst in de door organisatie beschikbaar gestelde informatie gezocht naar de knelpunten in het oude organisatiemodel, in de pilot opgabegericht werken.

Vervolgens hebben we gekeken naar de wijze waarop het nieuwe organisatiemodel hierop aansluit en waarop deze concreet is vertaald en (wordt) geïmplementeerd. Tot slot hebben we gekeken naar de wijze waarop het bestuur in staat wordt gesteld om de progressie van de verandering te monitoren (en zo nodig bij te sturen).

Na voltooiing van deze deskresearch hebben we gesproken met de portefeuillehouder organisatie (college van B&W), de gemeentesecretaris (ambtelijk eindverantwoordelijke), de directeur ontwikkeling (verantwoordelijk voor de gewenste doorontwikkeling van de organisatie)¹ en de voorzitter en een lid van de ondernemingsraad (personeel).

¹ Aan de slag! Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe, juli 2019



4. De pilot opgabegericht werken

Hoewel de gemeenteraad formeel niet de werkgever is van de gemeentelijke organisatie², is diezelfde organisatie wel van groot belang voor de mate waarin diezelfde raad zijn ambities kan realiseren en zijn inwoners kan voorzien van een adequate dienstverlening en ondersteuning. De wetgever heeft dan ook in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bepaald dat in de begroting een verplichte paragraaf bedrijfsvoering dient te worden opgenomen.³ De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.⁴

“De samenleving verandert en daarmee ook de rol van de gemeente in deze samenleving. Welke eisen stelt dit eigenlijk aan onze organisatie? En wat gaan we vanuit de pilot opgabegericht werken realiseren om ons daarin verder te brengen? En welke veranderopgaven lopen daarna door? Het Veranderplan Opgavegericht werken geeft hier het antwoord op”. Een duidelijke visie op de veranderende rol van de overheid en een stevige ambitie, opgenomen in een document verschenen zo’n anderhalf jaar na de grootste operatie in modern bestuurlijk Nederland. De decentralisatieopgave in het sociaal domein en een Omgevingswet aan de horizon.

Slim en soepel samenwerken tussen de verschillende bestuursorganen, de gemeentelijke organisatie, organisaties en inwoners om opgaven in de (lokale) samenleving op en aan te pakken. Een klantgerichte en wendbare organisatie die goed kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen, in samenhang werkt en verantwoordelijkheid neemt. Maatwerkoplossingen voor onze inwoners.⁵

De pilot spreekt de taal van de periode waarin heel bestuurlijk Nederland dacht dat maatwerk, dicht bij inwoners, ruimte voor professionals en loslaten in vertrouwen adequate oplossingen zouden kunnen zijn voor een vermeend gebrek aan vertrouwen van onze inwoners in het bestuur en een perspectief om met minder publieke middelen te komen tot goede zorg en ondersteuning. Opgavegericht werken past hier, als besturingsfilosofie, uitstekend bij. Net als zelfsturing, waarbij medewerkers in essentie zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun werk en voor hun professionaliteit. Toch koos Overbetuwe er uiteindelijk voor om deze wijze van organiseren los te laten.

Het veranderplan uit 2017, dat de basis legde voor de ontwikkeling naar opgabegericht werken, kent een sterk beschouwende inslag die een samenleving schetst waarin ‘soorten’ inwoners van elkaar worden onderscheiden en ook overheidsrollen van elkaar worden onderscheiden. Maar ook zaken als vertrouwen en wantrouwen, deelnemen of juist niet⁶ Een groot aantal ontwikkelingen en documenten passeren de revue met de volgende oplossingsrichtingen als uitkomst:

² Behoudens uiteraard de medewerkers van de raadsgriffie

³ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 9, lid 2e

⁴ Idem, artikel 14

⁵ Veranderplan Opgavegericht werken, september 2017

⁶ Veranderplan Opgavegericht werken, p. 5 en 6.



- Meer flexibel organiseren rond opgaven met relevante kennis en vaardigheden in compacte werkgroepen;
- Focussen op (tijdelijke) rollen in plaats van (vaste) functies;
- Het onderscheid tussen de teams niet meer als uitgangspunt nemen voor de aansturing van mensen en rolverdeling tussen teammanagers. Wellicht de breed samengestelde teams (afdelingen) helemaal opheffen en toewerken naar een flexibele pool van kleinere teams in wisselende samenstelling;
- Werken met een beperkt aantal echte procesregisseurs in de keten die eigenaar zijn van onderwerpen van kop tot staart, dus geen tussentijdse overdrachtsmomenten meer tussen de teams in de keten;
- De sturingsdocumenten koersdocument, uitvoeringsagenda en focusdocument van de directie echt laten landen in de organisatie en basis laten zijn voor de prioritering, organisatie en uitvoering van het werk;
- Verwachtingenmanagement naar het bestuur en de politiek: Overbetuwe is een prima organisatie, echter qua omvang en beleidscapaciteit kwetsbaar. Zelfbewust betekent niet alleen bewust van eigen kracht, maar ook van eigen beperkingen. Dat betekent keuzes maken en consequent verwachtingen managen bij politiek en bestuur door directie en management;
- Veranderende rol van de teammanager: keuzes in de taakverdeling, om de ontwikkeling van de organisatie te versnellen. Bijv. door een onderscheid te maken tussen sturen op mensen (de HR kant steviger optuigen) en sturen op inhoud (de kant van opdrachtgever en/of procesregisseur) meer body geven;
- Om als organisatie duurzaam waardegericht te veranderen (dat wil zeggen “echt bij mensen binnen te komen”) is meer focus en een andere aanpak nodig. Er is nog te weinig urgentie en noodzaak tot echt anders werken. Wat is er nodig om alle veranderpotentieel te bundelen en met elkaar zichtbare stappen te zetten naar de gemeente van de toekomst?⁷

Interessant zijn ook de knelpunten die in het veranderplan worden genoemd. Met name het ‘versnipperde karakter’ van de wijze waarop bestuurders worden bediend en de onvoldoende prioritering en weinig realistische capaciteitsplanningen vallen daarbij op.⁸ Een beeld dat zoals we zullen zien ook opduikt in de rapportage van Berenschot, negen maanden later.

En hoewel het document een sterk beschouwende en visionaire inslag heeft wordt opgemerkt dat we ‘niet moeten blijven hangen bij de theoretische vraag wat OGW precies is’.⁹ Het pionierschap is vooraf bewust ingebouwd in het veranderingsproces. Het is dit pionierschap dat later in het proces lijkt te stranden in onduidelijkheid en onrust op de werkvloer. Een proces, dat voor de raadsverkiezingen in maart 2018 dient te zijn afgerond.

Het is geen gemakkelijk of overzichtelijk document. In de tweede helft van het document vinden we een reeks van perspectieven, voorwaarden, rollen, doelen en randvoorwaarden die de lezer de indruk geven dat in een korte doorlooptijd alles anders en anders op z’n kop moet in Overbetuwe. Het lijkt bijna alsof de steller(-s) zich dat aan het einde van het document hebben gerealiseerd.

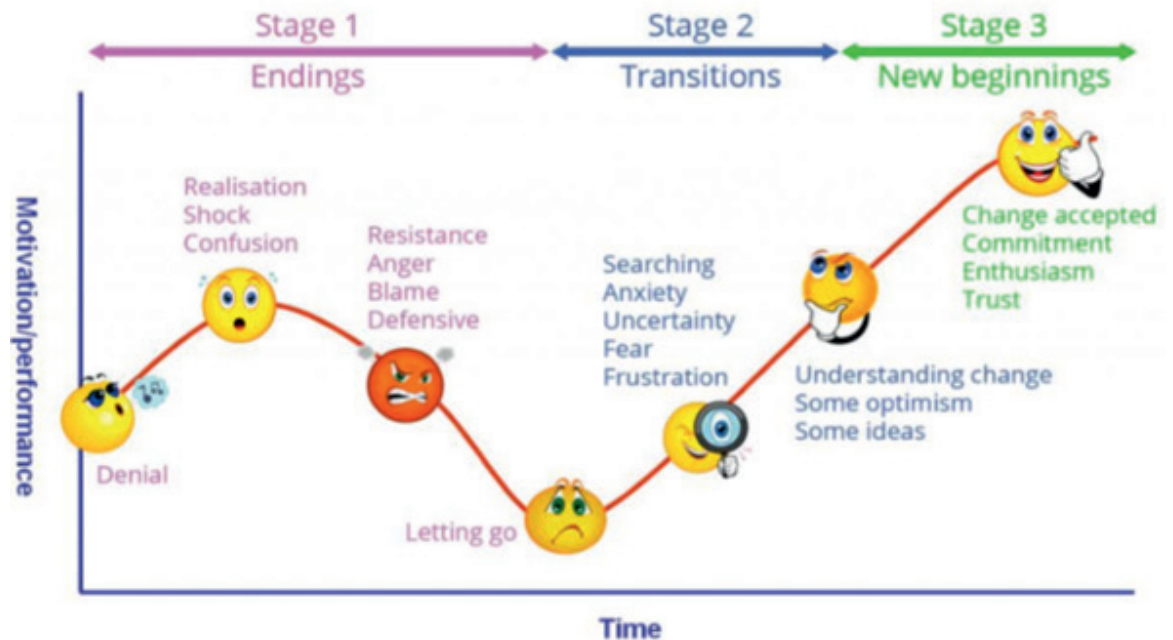
⁷ Veranderplan Opgavegericht werken, pagina 12

⁸ Idem, pagina 17

⁹ Idem, pagina 20



Daar treffen we namelijk de hieronder weergegeven figuur aan. Het geheel overziend lijkt het alsof Overbetuwe tijdens het veranderproces nooit verder gekomen is dan fase 2: 'Transitions'.¹⁰



Mooi is ook de figuur die samenhang van de gewenste ontwikkelingen schematisch in beeld brengt, met als doel om deze (op een later moment) te evalueren. Deze hebben we als bijlage opgenomen.

Vooruitlopend op die evaluatie (uitgevoerd door Hiemstra en De Vries en verschenen in januari 2019) wordt in het Veranderplan overigens opgemerkt dat in de 'Quickscan Aansturing opgavegericht werken Overbetuwe, rapportage Berenschot november 2017' staat dat: "Uit de gesprekken en documenten komt geen beeld naar voren dat de organisatie niet naar behoren kan functioneren in de huidige werkwijze. Geen van de respondenten, noch het materiaal, noch de objectieve cijfers (zoals de begroting) wijzen daarop. Over het algemeen wordt positief gedacht over de organisatie. Wel komen diverse aandachtspunten naar voren rond de huidige situatie." En ook de waardering van medewerkers voor werkplezier (7,0), bevoegenheid (7,8) en loyaliteit (6,8) zijn alle drie ruim voldoende. De organisatie kent vele positieve punten staat er dan ook. Gelukkig teveel om op te noemen.

Hoe anders is dat anderhalf jaar later, in februari 2019. Het werkplezier is (op een 10-puntsschaal) gedaald naar 6,2, de bevoegenheid naar 7,5 en de loyaliteit naar een 5,9. Daarnaast vallen ook de zeer lage waarderingsscores op van de medewerkers voor werkdruk (4,9) en resultaatgerichtheid (4,4). En omdat dit gemiddelden zijn, gemeten over de verschillende organisatieonderdelen, vallen deze scores binnen afzonderlijke teams nog (veel) lager of (veel) hoger uit.

¹⁰ Idem, pagina 41

¹¹ Veranderplan Opgavegericht werken, pagina 26

¹² Internetspiegel/ Effectory, Medewerkersonderzoek, februari 2019



5. De organisatiewijziging

5.1 ‘Aan de slag’, naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe

In de zomer van 2019 besloot de organisatie tot een nieuwe koers. In het document ‘Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe’, geschreven door de interim-gemeentesecretaris, vinden we opnieuw een zeer korte beschrijving van de maatschappelijke context van de gemeentelijke organisatie maar ook de vaststelling dat ‘niet alle ingezette ontwikkelingen de afgelopen jaren, ondanks goede intenties en veel inzet, het gewenste resultaat hebben opgeleverd.’¹³ De doelen van het OGW zijn niet gerealiseerd en het ontbreekt in de organisatie aan een eenduidige visie, koers en sturing.

Bijzonder in dit document is de opmerking dat ‘hoewel er sprake is van veel verwarring, frustratie en onbegrip bij medewerkers en tussen medewerkers de gemeentelijke prestaties hier blijkbaar niet echt onder hebben geleden, hetgeen iets zegt over de hoge loyaliteit en professionele betrokkenheid’.¹⁴ Zoals blijkt uit het medewerkersonderzoek van een half jaar eerder is dit, zoals we hiervoor hebben laten zien, feitelijk onjuist.¹⁵

De loyaliteit, de houding van de medewerkers ten opzichte van de organisatie, is namelijk juist flink afgenomen, van een 6,8 naar een 5,9. Met name valt op dat op dat moment 22,5% van de medewerkers aangeeft in de afgelopen drie maanden actie heeft ondernomen buiten de eigen organisatie of dat de komende drie maanden gaat doen. In de voor Overbetuwe relevante benchmark is dit op dat moment 13,7%. De mate waarin men zich gewaardeerd voelt is gedaald van 6,1 naar 5,2 (benchmark: 6,3). Het is ons niet duidelijk waarom er op deze plaats zo’n positief beeld wordt geschetst. De urgentie op dat moment om iets te veranderen is juist erg groot. Bijna een kwart van de medewerkers heeft daadwerkelijk actie ondernomen of gaat actie ondernemen om de organisatie te verlaten.

Onder het motto ‘Aan de slag’ wordt in de periode tot 2023 aan de slag gegaan met een viertal ontwikkeltrajecten: Sturing & Organisatie; Mensen & Middelen; Kunde & Gedrag en Processen & Systemen. Binnen die trajecten worden een aantal projecten en activiteiten genoemd die opgepakt (dienen te) worden. Nadrukkelijk wordt ‘leiderschap’ als belangrijke voorwaarde genoemd. De helft van de leidinggevendenden is inmiddels uitgestroomd of gaat dat op korte termijn doen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de structuur zoals die gold tijdens de pilot wordt vervangen door een nieuwe, ‘toekomstbestendige’ organisatiestructuur.

Een opvallende overeenkomst met het vorige organisatieontwikkelingsproces lijkt het organische karakter (groeimodel) van het proces in de periode tot 2023.¹⁶ In het Veranderplan Opgavegericht werken uit 2017 heette dit ‘learning by doing’, waarbij gaandeweg oplossingen werd geprobeerd, geëvalueerd en bijgesteld.¹⁷ In ‘Naar een nieuwe hoofdstructuur’ wordt dit omschreven als ‘Het voorliggende model moet ook worden beschouwd als een groeimodel’. Gelet op de voorgeschie-

¹³ Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe, versie 1.1, 5 juli 2019

¹⁴ Idem, pagina 4

¹⁵ Internetspiegel, Medewerkersonderzoek, feb 2019, pag. 13, 17 en 18. Loyaliteit is een de gemiddelde score op vragen die betrekking hebben op de houding van de medewerker ten opzichte van de organisatie. Deze score was gedaald van een 6,8 naar een 5,9

¹⁶ Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe, versie 1.1, 5 juli 2019, pagina 7

¹⁷ Veranderplan Opgavegericht Werken, september 2017, pagina’s 18 en 37



denis, de noodzaak om nu te handelen en het groot aantal openstaande punten, is op dit moment een robuuste structuur vereist om de organisatie verder te kunnen ontwikkelen. Er is dus bewust gekozen voor een robuust raamwerk waarbinnen de organisatie zich de komende jaren verder moet ontwikkelen.

Een opvallend verschil is dit tegelijkertijd echter ook. Daar waar het organische proces rondom de implementatie van het opgavegericht werken in een enorm tempo werd 'uitgerold' over de organisatie en zich vooral richtte op het beleidsdomein, lijkt het huidige organisatieontwikkelingsproces veel breder ingebed en er veel meer tijd voor is ingenomen. Een van de door ons geïnterviewden gaf aan dat "Het leek alsof er tijdens de pilot opgavegericht werken sprake was van twee organisaties in één organisatie. De één opgavegericht gestuurd, de ander 'klassiek', lijngestuurd. De eerste betrof het beleidsdomein, de tweede de domeinen bedrijfsvoering en uitvoering. Er was sprake van een scheiding van beleid en uitvoering, in plaats van een keten". Dit fenomeen lijkt met het nieuwe organisatieontwikkelingsproces te zijn doorbroken. Een ander verschil tussen beide organisatieontwikkelingsprocessen is daarnaast de grotere mate van planning en detaillering die de huidige aanpak kenmerkt.

Vooraf en tijdens het proces zijn er door het management veel gesprekken gevoerd met betrokkenen, i.c. medewerkers, collegeleden en raadsleden. Daardoor lijkt de betrokkenheid bij en het draagvlak voor de gekozen richting een stuk groter dan tijdens de vorige organisatieverandering.

In de notitie 'Naar een nieuwe hoofdstructuur', dat in juli 2019 door het college is vastgesteld, is in het hoofdstuk 'Effecten', een korte paragraaf gewijd aan bedrijfsvoering. De organisatiewijziging heeft effect op de gemeentelijke bedrijfsvoering en deze zal de aanpassingen dus moeten ondersteunen. In samenwerking met de verschillende bedrijfsvoeringsdisciplines wordt in het derde kwartaal van 2019 een implementatieplan uitgewerkt. Belangrijk, want de evaluatie van het OGW liet zien dat onvoldoende ondersteuning van bedrijfsvoering één van de redenen was waardoor de beoogde doelstellingen niet waren gehaald. Dit implementatieplan is in het najaar van 2019 vastgesteld en wordt inmiddels uitgevoerd.

De onrust die het gevolg was van de pilot OGW lijkt mede te zijn ondervangen door heel heldere afspraken over de wijze waarop (her-)plaatsing van het personeel plaatsvindt en de stelling dat er geen sprake zal zijn van rechtspositionele effecten.¹⁸ En belangrijk, en ook al eerder aangegeven, de aanloop was langer en vrijwel alle betrokkenen zijn meegenomen of hebben daartoe de kans gehad.

Hoewel er in de notitie dus weliswaar op deze onderdelen lering lijkt te zijn getrokken uit de ervaring met de pilot OGW, is deze notitie (nog) geen implementatieplan. Beschrijvingen van sturings- en ordeningsprincipes, van de hoofdstructuur, de domeinen, de functionarissen of de gewenste effecten vormen gezamenlijk nog geen implementatieplan. Dat wil zeggen een plan dat aangeeft hoe er tot de gewenste organisatieverandering wordt gekomen, door wie, in welk tempo en met welk te verwachten resultaat. Een plan waarop bestuurders, managers en medewerkers kunnen steunen en eventueel terugvallen. Uit de gesprekken die zijn gevoerd met de meest betrokkenen hebben we

¹⁸ Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe, pagina 21



begrepen dat dit plan (het koersdocument) vertraging heeft opgelopen als gevolg van wisselingen in het management en uiteraard de recente uitbraak van het Covid-19-virus. De (nog te werven) nieuwe gemeentesecretaris zal hieraan uitvoering dienen te geven.

Onder het kopje 'Doel Overbetuwe 2019-2021: "Aan de slag!" wordt aangegeven dat er wordt ingezet op "een eenduidige heldere aansturing en communicatie. Daarbij erkennen we wat verkeerd is gegaan en werken we samen in de teams en binnen de gehele organisatie aan verbeteringen." In een figuur (klaverblad) zijn weliswaar de ontwikkeltrajecten genoemd waarmee dat moet gaan gebeuren, maar niet (anders dan de term 'doel' in de kop doet vermoeden) tot welk meetbaar resultaat dit moeten leiden of wat die ontwikkeltrajecten precies inhouden. Niet is aangegeven hoe de organisatie gaat meten of 'basis op orde, robuust en wendbaar' is gerealiseerd.¹⁹ Kortom, hoe de organisatie kan laten zien of het bestuur kan bepalen wanneer de beoogde organisatiedoelen zijn gehaald.

5.2 Informatiememo gemeenteraad

Gedurende het organisatieontwikkelingsproces is de gemeenteraad eenmaal schriftelijk geïnformeerd over de wijzigingen in de organisatie en in het besturingsmodel. In april 2019 informeerde het college de raad door middel van een informatiememo over organisatieontwikkelingen en over de voortgang van (speerpunt 43) het strategisch HR-beleid.²⁰ De raad werd geïnformeerd over de herijking van de koers van de gemeentelijke organisatie. Daarnaast is de gemeenteraad nogmaals geïnformeerd tijdens de raadsinformatiemarkt (kraampje P&O) in juni 2019.

Het college meldt dat de (in 2016 gestarte) pilot opgavegericht werken (OGW) door een extern bureau en door de ondernemingsraad is geëvalueerd en dat de conclusie luidt dat de doelstellingen niet zijn gehaald. De pilot heeft niet geleid tot een nadrukkelijker aansluiting en ondersteuning van initiatieven uit de samenleving en geen versterking gebracht van de bestuurlijke regie en ambities. De pilot heeft evenmin een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van medewerkers, een betere afstemming van vraag en aanbod en een betere balans tussen 'presteren' en 'leren'.

Oorzaken worden er ook genoemd. Onvervulde randvoorwaarden, het was niet echt opgavegericht, organische veranderaanpak werkte niet, onvoldoende ondersteuning door bedrijfsvoering en de onrust die de pilot tot gevolg had. Per 1 april 2019 is de pilot beëindigd, maar er wordt niet teruggekeerd naar het vorige organisatie-model. Want, zo het staat het in het memo, 'de onderliggende doelstellingen worden nog steeds onderschreven'. Tot 1 januari 2020 is er sprake van een 'overbruggingsperiode' die wordt gebruikt om een passende organisatiestructuur te realiseren en geanticipeerd op andere vraagstukken en speerpunten.

Er wordt tot slot een aantal documenten benoemd, waarvan in de ogen van de rekenkamercommissie het ontwikkelplan het belangrijkste is. Dit plan wordt opgesteld voor de hele organisatie en per team, gericht op het oplossen van knelpunten en borgen van de sterke punten. Wij hebben een dergelijk plan overigens niet aangetroffen.

¹⁹ Naar een nieuwe hoofstructuur voor Overbetuwe, pagina 5

²⁰ Informatiememo Raad, 19inf00055, 27 maart 2019, vastgesteld door B&W op 2 april 2019



5.3 Evaluatie opgabegericht werken

De basis voor de verandering ligt in de in januari 2019 verschenen evaluatie van het opgabegericht werken.²¹ Twee jaar na de start van de pilot OGW (in november 2016) beoogde men om te beoordelen of de doelen waren bereikt en of de gekozen structuur en werkwijze moest worden bestendigd of gewijzigd. Om een organisatieontwikkelingsplan te kunnen beoordelen houden wij (mede) de conclusies aan zoals die in de evaluatie zijn opgenomen.

Belangrijk was dat de randvoorwaarden bij de start van de pilot niet waren vervuld. Goed kijkend naar hetgeen dat betekent lezen we bijvoorbeeld dat ‘de organische veranderaanpak voor de medewerkers te weinig houvast bood’. Interessant omdat ook de nieuwe organisatieverandering deze aanpak voorstaat. Verandermoeheid en een te groot beroep op de veranderkracht van medewerkers worden in de evaluatie genoemd. Niet duidelijk is hoe de nieuwe organisatieverandering hier (opnieuw) rekening mee houdt. Het lijkt erop dat dit door de langere aanloop en de veelvuldig gevoerde gesprekken wordt ondervangen.

Er was (tijdens de pilot) onvoldoende aandacht voor tegengeluiden. Wij hebben niet kunnen vaststellen of deze er (op dit moment) zijn of dat deze mogelijk niet worden gehoord. Het advies van ondernemingsraad en de door ons gehouden interviews duiden hier overigens niet op.

De helderheid en eenvoud van de organisatiestructuur en de eenheid in aansturing, waarbij de managerial aansturing van de organisatie en het ambtelijk (inhoudelijk) opdrachtgeverschap (bij de domein- en teammanagers) weer in één hand is gebracht, wordt zeer gewaardeerd. Er is duidelijkheid in de aansturing, er is meer rust op de werkvloer en dat lijkt een gunstig effect te hebben op de prestaties. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt dit onderschreven. Vooralsnog is dat, ondanks een fors verloop binnen het management, bijzonder hoopgevend.

Hoe anders was dat voor deze ingreep. In de achterbanraadpleging die door de ondernemingsraad in het najaar van 2018 is gehouden en die door meer dan de helft (!) van het personeel is ingevuld, geeft slechts 13,3% aan het OGW duidelijk te vinden wat betreft de verdeling van rollen en taken. Slechts 21,3% geeft in deze raadpleging aan de structuur duidelijk te vinden.²²

Een interessante waarneming in de evaluatie is ook de conclusie dat ‘de nadruk bij de start op de structuurwijziging kwam te liggen, in plaats van op aspecten als werkwijzen, sturing en cultuur’. ‘Een organische aanpak leent zich minder voor een verandering waarbij de focus eerst ligt op het wijzigen van de structuur’, zo staat het er. Dat lijkt, gelet op het karakter van het vastgestelde organisatiedocument (‘Naar een nieuwe hoofdstructuur’), nu overigens opnieuw het geval. Dat laat onverlet dat doordat (tijdens de periode van het opgabegericht werken) de organisatiestructuur was veranderd er eerst weer een formele organisatiestructuur moest worden vastgesteld. Dit was de reden dat de hoofdstructuur voorrang heeft gekregen. Hoewel begrijpelijk, toch opvallend. Klaarblijkelijk is de behoefte aan structuur in de praktijk toch groter dan de nadruk op andere aspecten.

²¹ Evaluatie opgabegericht werken gemeente Overbetuwe, januari 2019

²² Ondernemingsraad gemeente Overbetuwe, najaar 2018. ‘Duidelijk’ is gedefinieerd als het aantal reacties dat ‘deels mee eens’ of ‘helemaal mee eens’ heeft ingevuld bij de betreffende stellingen.



De niet gelukke cultuurverandering was een belangrijk evaluatiepunt. Medewerkers werden niet gefaciliteerd of 'het zat niet in het DNA van Overbetuwe'. Het is nog niet duidelijk hoe dit nu wordt op- of aangepakt. Wij stellen vast dat de evaluatie weliswaar de noodzaak tot verandering onderstreept, het is de rekenkamercommissie echter onduidelijk of en hoe de evaluatiepunten zijn (of worden) meegenomen in de nieuwe organisatiewijziging. Ook laten een aantal evaluatiepunten zich lastig in overeenstemming brengen met de nieuwe organisatieaanpak. Weliswaar is er nu meer aandacht voor de 'zachte kant' van de gewenste ontwikkeling en geven betrokkenen aan een verbetering te zien in de betrokkenheid van medewerkers bij het veranderproces, op zichzelf is dit natuurlijk nog geen cultuurverandering.

5.4 'Schurende democratie'

Terugkijkend is ons opgevallen dat ook reeds in het in juni 2018 door Berenschot uitgebrachte rapport 'Schurende democratie' over de bestuurlijke samenwerking in Overbetuwe²³ er een niet onverdeeld positief beeld over de staat van de organisatie werd geschetst. Hoewel, dat tekent Berenschot op aan in haar bevindingen, de organisatie niet primair punt van onderzoek was. In de door het bureau gehouden interviews wordt het beeld geschetst van versnipperde organisatie, die ad-hoc opereert en wisselingen in ambtenaren kent gedurende looptijd van dossiers.

De kwaliteit wordt als 'heikel punt' ervaren en er bestaat door een gebrek aan sturing een leegloop van afdelingen waardoor er veel tijdelijke, externe krachten zijn aangetrokken. Er zijn verdeelde perspectieven op de rol van de ambtelijke organisatie. Is deze een sparringpartner voor het college of uitvoeringsorganisatie van het coalitieakkoord? En niet alleen binnen de ambtelijke organisatie zelf, maar ook de werkgever, het college van B&W, blijken er wisselende verwachtingen te bestaan. Zo zou het college van B&W hebben aangegeven behoefte te hebben aan een sparringpartner, maar in praktijk vooral te vragen om uitvoeringskracht.

De oplossing hiervoor, het opgavegericht werken, kent volgens de geïnterviewden, wisselend succes.²⁴ Anderhalf jaar dus al na de start van de pilot en slechts negen maanden na het vastgestelde Veranderplan Opgavegericht werken lijkt het draagvlak binnen de organisatie en het bestuur voor deze wijze van organiseren en sturen aan erosie onderhevig.

5.5 Advies ondernemingsraad

Eén van de faalfactoren van het OGW was de onrust die de pilot, die de organisatieverandering, veroorzaakte. Op 5 juli 2019 (verzonden op 8 juli 2019) adviseerde de ondernemingsraad positief over de adviesaanvraag 'Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe'. De hoofdstructuur komt tegemoet aan de wensen van de organisatie zoals die zijn geuit, zo laat de ondernemingsraad weten.²⁵ In die zin herkent de medewerkers-vertegenwoordiging zich in de voorgestelde structuur. Opvallend is dat de ondernemingsraad geen opmerkingen maakt in zijn brief over de verdere implementatie, maar zich beperkt tot de hoofdstructuur, de werving van leidinggevenden en de plaatsing van medewerkers. In de verschillende interviews wordt overigens gesignaleerd dat het toegezegde koersdocument en implementatieplan nog steeds ontbreken. Eén van de verklaringen hiervoor wordt gezocht in de nog niet (geheel) op orde zijnde bezetting van het management. Voor de zomer, zo is de verwachting zullen deze documenten verschijnen.

²³ Berenschot, Schurende democratie, Onderzoek naar samenwerking gemeenteraad-college en burgerparticipatie in de gemeente Overbetuwe, juni 2018

²⁴ Idem, pagina's 7-8

²⁵ Ondernemingsraad gemeente Overbetuwe, Advies wijziging herinrichting hoofdstructuur, 5 juli 2019



5.6 Organisatiebesluit

De gemeente Overbetuwe kent een door het college van B&W vastgesteld organisatiebesluit waarin in formele zin de inrichting van de organisatie is vastgelegd, inclusief de rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende (sleutel-)functionarissen. Het vigerend organisatiebesluit is op 17 december 2019 vastgesteld en is uniform aan de in de notitie 'Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe' beschreven situatie. Daarmee is deze situatie dus ook in formele zin door een collegebesluit bekrachtigd.

Opvallend is dat in het organisatiebesluit uw concerncontroller enkel wordt genoemd als functionaris in de staf en dat in de notitie 'Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe', noch een beschrijving of een taakomschrijving van de staf, noch de concerncontroller als organisatieonderdeel of als functionaris voor komt. Dat is bijzonder gelet op de onafhankelijke adviesrol die de concerncontroller in Overbetuwe heeft, op grond waarvan hij in uitzonderlijke gevallen zelfs rechtstreeks aan de gemeenteraad, dus zonder tussenkomst van de gemeentesecretaris, kan rapporteren.²⁶

5.7 B&W-voorstel Stuurmodel Overbetuwe 2020

Op 18 februari 2020 stelt het college van B&W, met terugwerkende kracht, met ingang van 1 januari 2020 het sturingsmodel Overbetuwe 2020 vast.²⁷ In het voorstel is agendering voorzien van dit onderwerp tijdens de politieke avond op 24 maart en vaststelling door de gemeenteraad op 7 april 2020.

Anders dan de titel van het voorstel doet vermoeden betreft dit voorstel de wijze waarop binnen de organisatie er tot adequate sturingsinformatie kan worden gekomen, i.c. tot de verbinding tussen de beleidsplanning (productie / inhoud) en de organisatorische planning (bedrijfsvoering / organisatie-ontwikkeling). In die zin dient dit voorstel te leiden tot een verbetering van de sturing en het past als zodanig in het organisatie-ontwikkelingstraject. Het voorstel voorziet in een nadere precisering van de informatie voor de afzonderlijke decisionmakers (raad, college en management) en is op 4 maart jl. besproken met uw auditcommissie. De voorzitter van uw rekenkamercommissie neemt als adviseur deel aan het overleg van uw auditcommissie.

Hoewel er tijdens de bespreking in de auditcommissie werd opgemerkt dat er in het najaar voor een lange periode nagenoeg geen sturingsinformatie voor de gemeenteraad is voorzien en er zeker nog verdere verfijningen mogelijk zijn, is er naar ons oordeel sprake van een heldere, eenvoudige opzet en informatiestructuur en (in potentie) een positieve bijdrage aan de concern- en bestuurlijke (aan-)sturing.

²⁶ Vacaturetekst concerncontroller Overbetuwe, d.d. 2 juni 2014

²⁷ B&W-voorstel 'Sturingsmodel Overbetuwe 2020', 12 februari 2020, vastgesteld 18 februari 2020, inclusief notitie stuurmodel Overbetuwe 2020.



6. Monitoring

Zowel het college als de ondernemingsraad geven aan goed en op regelmatige basis geïnformeerd te worden over de organisatieontwikkeling. Dat lijkt minder het geval wat betreft de informatie aan de gemeenteraad.

Hoewel de gemeenteraad over het algemeen een gezonde afstand behoort te bewaren tot de organisatie en de gemeentelijke bedrijfsvoering is de rapportage aan de raad zeer beperkt gebleven. Hoewel daar, gegeven de signalen uit de rapportage van Berenschot in 'Schurende democratie' en zoals opgenomen in het informatiememo aan de raad, wel degelijk aanleiding toe zou zijn geweest. In dit informatiememo werd aangekondigd dat de raad tijdig wordt geïnformeerd over de voortgang, de uitkomsten en (financiële) consequenties van de organisatieontwikkeling, onder meer in de kadernota en de begroting 2020.

In de Kadernota is -binnen de paragraaf 'Ontwikkeling personeelsbudget'- onder vermelding van een opsomming van ontwikkelingen een verwijzing opgenomen naar de toelichting in het Programma Nieuwe Lasten. Ook wordt opgemerkt dat uitvoering geven aan deze ontwikkelingen in 2020 niet haalbaar is binnen de systematiek van het personeelsbudget. De toelichting in het Programma Nieuwe Lasten is zeer summier en heeft enkel betrekking op de financiële gevolgen, zodat er naar onze mening geen sprake is van een 'tijdige informatie over de voortgang, de uitkomsten en (financiële) consequenties' aan de raad.

Hoewel de toelichting in de begroting 2020-2023 iets meer woorden bevat staat ook hier niet meer dan dat de organisatie een nieuwe organisatiestructuur kent, dat processen en de ondersteuning worden verbeterd en dat er aandacht wordt gegeven aan professionalisering en cultuur, houding en gedrag. Dat is zeer summier gegeven de omvang van de ingreep.

Het recent vastgestelde stuurmodel Overbetuwe 2020 voorziet overigens in een informatiestructuur die het relatief eenvoudig mogelijk zou moeten (kunnen) maken om zowel management, als college en gemeenteraad te voorzien van de juiste sturingsinformatie. Nu de informatie zelf nog.



7. Conclusies

1. Wij merken op dat de invoering van het opgavegericht werken (in 2017) is aangepakt vanuit een sterke visie op de samenleving en de (gewenste) rol van de overheid. Een sterke visie, een groot aantal hoofd- en subdoelen en een nieuwe manier van werken en organiseren zouden ervoor moeten zorgen dat de organisatie zich flexibeler en beter toegerust zou moeten zijn tot de nieuwe maatschappelijke verhoudingen en rolverdeling tussen overheid en inwoners. Hoewel, en dat is belangrijk om vast te stellen, de urgentie daartoe ontbrak en de randvoorwaarden om deze enorme verandering te begeleiden niet waren ingevuld. De aansturing en organisatiestructuur van het opgavegericht werken was en werd voor de meeste medewerkers en collegeleden niet duidelijk. Dat gaf veel onrust en verlies aan noodzakelijk draagvlak. Wij concluderen dat de beëindiging van de pilot opgavegericht werken en de keuze voor een nieuwe koers daarmee zowel noodzakelijk als onvermijdelijk was. De ambtelijke organisatie die op zichzelf geen grote problemen kende werd door het tempo waarin de omslag moest worden gemaakt en door de wijze van invoering uit de rails gedrukt.
2. Het nieuwe organisatiemodel biedt duidelijke verbeteringen ten opzichte van het oude organisatiemodel. Het nieuwe model biedt de medewerkers en het bestuur een helderdere organisatiestructuur en managerial aansturing. Er lijkt weer sprake van één ongedeelde organisatie en wijze van sturing. De scores uit het meest recente medewerkersonderzoek en de achterbanraadpleging van de ondernemingsraad lijken dit eveneens te ondersteunen. Dat laat overigens onverlet dat een aantal belangrijke conclusies uit de evaluatie nog lastig in overeenstemming te brengen zijn met de nieuwe in 2019 gekozen organisatieaanpak.
3. Het actuele organisatiedocument, vastgesteld in juli 2019, zou voor 1 januari 2020 worden opgevolgd door een implementatieplan. Hoewel er inmiddels een nieuw stuurmodel Overbetuwe 2020 is vastgesteld is dit implementatieplan (nog) niet aangetroffen. Het ontwerpen van een organisatie of een sturingsmodel is immers iets anders dan de feitelijke implementatie. Uit de vacaturetekst voor de werving van de nieuwe gemeentesecretaris merken wij op dat deze geacht wordt hier concreet invulling aan te (gaan) geven. Wij merken daarnaast uit de door ons gehouden interviews op dat het aanzienlijke verloop onder het management en het (nog) ontbreken van een koersdocument en implementatieplan door alle betrokkenen expliciet wordt opgemerkt.
4. Wat betreft de monitoring van het organisatieontwikkelingsproces concluderen wij dat de gemeenteraad niet is geïnformeerd zoals door het college is toegezegd, maar daarover evenmin vragen heeft gesteld aan het college. Klaarblijkelijk wordt dat door het college, noch door de gemeenteraad als een gemis ervaren.

²⁶ 11 april 2020

²⁷ Vacaturetekst: "Je stimuleert en stuurt de daadwerkelijke implementatie van de voorgenomen organisatie ontwikkeling, binnen twee á drie jaar moet de nieuwe organisatie staan en succesvol zijn."



8. Aanbevelingen

Aan het college van B&W

1. Laat de leerpunten uit de evaluatie opgabegericht werken nalopen en pas de organisatie-aanpak daarop zo nodig aan. Dat wil zeggen: geef in het implementatieplan (het koersdocument) nadruk aan de gewenste cultuurverandering, heroverweeg (of balanceer) de aanpak gegeven de spanning die er bestaat tussen een organische aanpak en een aanpak die start vanuit 'harde' organisatieaanpassingen.
2. Stel een implementatieplan vast met haalbare, duidelijke afspraken en een tijdpad. Beleg, conform uw organisatiebesluit 2020, de uitvoering hiervan bij uw directeur ontwikkeling en de monitoring hiervan bij uw concerncontroller.
3. Stel heldere, meetbare doelen om te (kunnen) bepalen wanneer er sprake is van een behaald resultaat. De indicatoren uit het medewerkersonderzoek of gegevens over de tevredenheid onder bestuurders en inwoners kunnen hierbij zeer welkom zijn.
4. Monitor (minimaal) jaarlijks de wijze waarop medewerkers het veranderingsproces en hun werk (-omgeving en -omstandigheden) beoordelen. Pas zo nodig de aanpak of het tempo aan.
5. Wees realistisch in uw verwachtingen. Niet alles is mogelijk, zeker niet tegelijk en op korte termijn.
6. Informeer uw gemeenteraad zoals afgesproken.

Aan de gemeenteraad

1. Laat u als gemeenteraad periodiek informeren door het college van B&W. Besteed aandacht aan de (inhoud van de) paragraaf bedrijfsvoering, zowel in de programmabegroting als bij de verantwoording in de jaarverslaglegging.
2. Houd een goed oog en oor voor signalen uit de gemeenschap die niet alleen duiden op onduidelijkheden binnen de organisatie of op tekortkomingen in de beleidsvoorbereiding en dienstverlening, maar vooral ook op successen en verbeteringen. Organisatieveranderingen zijn complexe en voor medewerkers vaak onoverzichtelijke en spannende processen.



9. Reactie college



Rekenkamer Overbetuwe
t.a.v de heer H. Smeets

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk 20uit12220	Datum 16 juni 2020	Verzonden d.d.
Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek 'Voorbij het opgavegericht werken'		Behandeld door S. van Eldik-Giesbers	Telefoonnummer 14 0481	Bijlage(n)

Geachte heer Smeets en overige leden van de Rekenkamer,

We danken u voor de concept-eindrapportage 'Voorbij het opgavegericht werken?' Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

Het onderzoek

U hebt als rekenkamer ervoor gekozen om tijdens het lopende traject van de organisatie-ontwikkeling onder de noemer "Aan de Slag", al een onderzoek uit te voeren. Uw onderzoek is dus een momentopname in een lopend traject. Het is daarmee verklaarbaar dat bepaalde elementen in het traject nog niet of niet voldoende zijn uitgevoerd. Daar staat tegenover dat het ons de kans geeft om uw conclusies en aanbevelingen te betrekken in het vervolg van "Aan de slag".

Zoals uit de door ons verstrekte documenten blijkt, zien we het organisatie-ontwikkeltraject als een groeiproces van een aantal jaren. De implementatie van een nieuwe hoofdstructuur inclusief bemensing is bijna afgerond. Mede door de coronacrisis staat het ontwikkelen van de "zachte kant", zoals het kneden van een nieuw hecht managementteam, het verder ontwikkelen van competenties en de gewenste organisatiecultuur, nog in een beginfase. Inmiddels is een organisatievisie (koers) in concept gereed, inclusief de bouwblokken voor de verdere implementatie van de gewenste ontwikkelingen.

Daarnaast toetst u zoals gebruikelijk uw bevindingen aan een theoretisch normenkader. Zoals u in de gesprekken hebt meegekregen, hebben we gedurende het proces soms andere stappen gezet dan wellicht idealiter wenselijk zouden zijn. Dit hebben we gedaan, omdat het voor de organisatie en het te doorlopen proces op, dat moment, het meest passend en noodzakelijk was om de uiteindelijke gewenste ontwikkelingen te kunnen realiseren.

In het licht van deze context, geven wij hieronder onze reactie op uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

In het rapport concludeert u dat op basis van onderzoeken en analyses in 2018 de juiste keuze is gemaakt door te stoppen met de pilot "Opgave gericht werken" en te starten met een nieuw traject gericht op een brede organisatieontwikkeling.



Het nieuwe organisatiemodel is helder en versterkt de sturing. Uiteraard kunnen wij ons vinden in deze conclusies. Uw conclusie over de betrokkenheid van de gemeenteraad zien wij anders. Afgezien van de vraag hoe intensief deze moet zijn op het thema van bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling, gaat u voorbij aan de uitvoerige toelichting die de gemeentesecretaris in het najaar 2019 aan de raad heeft gegeven over de organisatieontwikkeling voorafgaand aan de behandeling van de begroting 2020. Omdat deze vorm in een behoefte voorziet, is met de raad afgesproken dit halfjaarlijks te herhalen. In juni stond deze gepland maar vanwege corona is de bijeenkomst verschoven naar eind augustus.

Aanbevelingen

U hebt in het rapport zes aanbevelingen voor het college. Per aanbeveling geven we een korte reactie:

1. *Laat de leerpunten uit de evaluatie opgabegericht werken nalopen en pas de organisatieaanpak daarop zo nodig aan. Dat wil zeggen: geef meer nadruk aan de gewenste cultuurverandering, heroverweeg (of balanceer) de aanpak gegeven de spanning die er bestaat tussen een organische aanpak en een aanpak die start vanuit 'harde' organisatieaanpassingen.*

Deze aanbeveling onderschrijven wij in die zin dat na de noodzaak om eerst aan de structuur en proceskant maatregelen te nemen nu de fase aanbreekt om vooral de "zachte kant" verder te ontwikkelen. In de concept organisatievisie is daarom meer aandacht voor de cultuurverandering en ook de aanpak van de ontwikkeling op teamniveau. De bouwstenen voor het implementatieplan zijn daarbij weergegeven. Binnen de diverse ontwikkeltrajecten zal aandacht zijn voor de balans tussen planmatige ontwikkeling en ruimte voor organische ontwikkelingen.

2. *Stel een implementatieplan vast met haalbare, duidelijke afspraken en een tijdpad. Beleg, conform uw organisatiebesluit 2020, de uitvoering hiervan bij uw directeur ontwikkeling en de monitoring hiervan bij uw concerncontroller*

In het verlengde van de organisatievisie wordt een implementatieplan opgesteld waarin voor de gehele organisatie en per domein en team wordt vastgelegd wat de ontwikkelpunten zijn voor 2021 e.v.

3. *Stel heldere, meetbare doelen om te (kunnen) bepalen wanneer er sprake is van een behaald resultaat. De indicatoren uit het medewerkersonderzoek of gegevens over de tevredenheid onder bestuurders en inwoners kunnen hierbij zeer welkom zijn.*

Deze aanbeveling nemen wij over door in de implementatie per organisatiedoel te benoemen hoe de doelen concernbreed of per domein en team vertaald worden in concrete meetbare resultaten.

4. *Monitor (minimaal) jaarlijks de wijze waarop medewerkers het veranderingsproces en hun werk (-omgeving en -omstandigheden) beoordelen. Pas zo nodig de aanpak of het tempo aan.*

Hiervoor blijven we gebruik maken van het instrument van het medewerkers belevingsonderzoek (MBO). Het MBO wordt nu eens in de twee jaar uitgevoerd. We gaan in gesprek over de frequentie van het MBO en bekijken of er andere manieren van monitoring en gespreksvormen in te zetten zijn.



5. *Wees realistisch in uw verwachtingen. Niet alles is mogelijk, zeker niet tegelijk en op korte termijn.*

In feite vormt dit een van de uitgangspunten van het traject "Aan de slag". Het is de reden geweest dat sommige onderdelen van de organisatieontwikkeling nog niet waren afgerond of opgestart ten tijde van het rekenkameronderzoek.

6. *Informeer uw gemeenteraad zoals afgesproken*

Naar aanleiding van de evaluatie van het p-budget is vanuit de raad de behoefte gebleken om naast en/of vóór de formele momenten in de P&C cyclus geïnformeerd te worden over majeure (organisatie)ontwikkelingen. Vanuit het college is in juni 2019 de raad gesuggereerd om zich in een informele bijeenkomst te laten bijpraten over het organisatie-ontwikkel traject "Aan de slag". Na een positieve reactie vanuit de raad heeft de gemeentesecretaris over dit thema in oktober 2019 een presentatie gegeven. Omdat dit in een behoefte voorzag, is afgesproken dit periodiek in deze vorm te herhalen. Hiermee voldoen we aan deze aanbeveling maar is het afhankelijk van de behoefte van de raad of dit voldoende is.

Rapportage

De rapportage 'Voorbij het opgavegericht werken?' zien we als een constructief en positief rapport. Dit rapport voelt als een steun in de rug en geeft aan dat we op de goede weg zijn. We nemen uw aanbevelingen dan ook ter harte en gaan deze inpassen in het verdere proces.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,



mr. M.F.H. Knaapen

de burgemeester,



R.P. Hoytink-Roubos



10. Nawoord van de rekenkamercommissie

De bestuurlijke reactie van het college van B&W is voor ons geen aanleiding om aanvullende opmerkingen te maken.



Onderzochte documenten

- Veranderplan opgavegericht werken, september 2017
- Ondernemingsraad gemeente Overbetuwe, achterbanraadpleging (doorlooptijd 27 augustus t/m 21 september 2018), 2018
- Rapport Evaluatie Opgavegericht werken, 2 januari 2019
- Rapportage Evaluatie systematiek personeelsbudget 2018, januari 2019
- Internetspiegel en Effectory, medewerkersonderzoek, februari 2019
- Collegepresentatie hoofdlijnen voor organisatieontwikkeling 2019, 19 maart 2019
- Informatiememo aan de gemeenteraad over organisatieontwikkelingen en voortgang speerpunt 43 Strategisch HR-beleid, 27 maart 2019
- Kadernota 2020, vastgesteld door de gemeenteraad op 2 juli 2019
- Advies van de ondernemingsraad en het georganiseerd overleg aan de WOR-bestuurder inzake de wijziging van de herinrichting van de hoofdstructuur, d.d. 8 juli 2019
- 'Aan de slag!', Naar een nieuwe hoofdstructuur voor Overbetuwe, versie 1.1, 5 juli 2019
- Een (door het College) vastgestelde hoofdstructuur voor de ambtelijke organisatie, 15 juli 2019
- Raadsvoorstel Evaluatie systematiek personeelsbudget (P-budget), 20 augustus 2019
- Presentatie aan de gemeenteraad, oktober 2019
- Programmabegroting 2020-2023, vastgesteld door de gemeenteraad op 5 november 2019
- Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe houdende regels omtrent de organisatie (Organisatiebesluit gemeente Overbetuwe 2020), 30 december 2019
- B&W-voorstel 20bw000078, Stuurmodel Overbetuwe 2020, 12 februari 2020, vastgesteld 18 februari 2020, inclusief notitie Stuurmodel Overbetuwe 2020.
- Organogrammen Overbetuwe, datum onbekend

Geïnterviewde personen

Babs Wiebe, voorzitter, en Hester Raats, lid van de ondernemingsraad (9 april 2020)

Patricia Hoytink-Roubos, portefeuillehouder personeel en organisatie (9 april 2020)

Margret Vincent, directeur ontwikkeling (16 april 2020)

Marc Knaapen, algemeen directeur / gemeentesecretaris (22 april 2020)



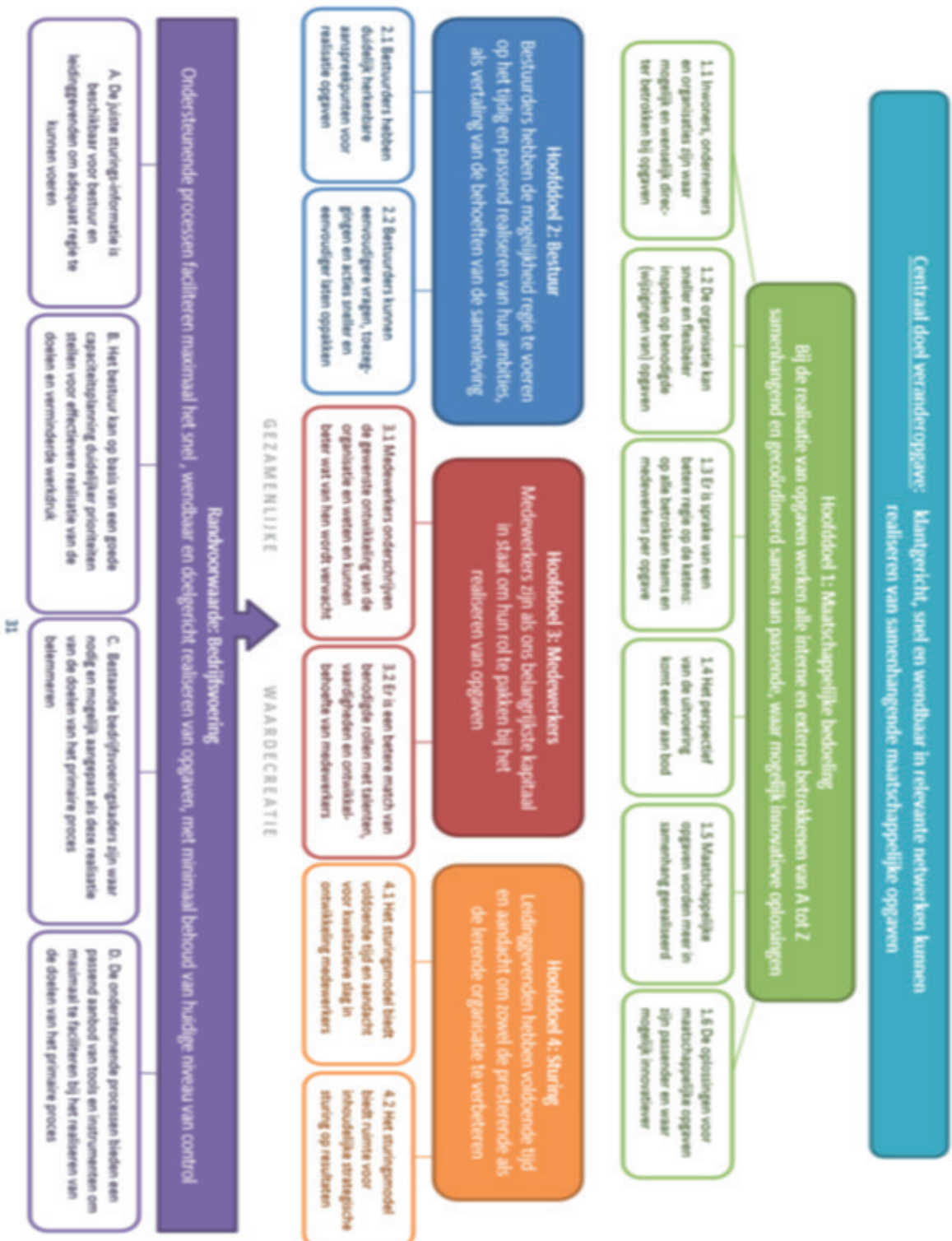
Bijlage (ingevuld) Normenkader

Norm	Waarneming/oordeel
1. Er is een vastgesteld organisatieontwikkelingsplan. Er is een conform plan vastgesteld organisatiebesluit.	B&W is bevoegd om, na advisering door de OR, besluiten te nemen over de inrichting van de organisatie (Organisatiebesluit). Op 15 juli 2019 heeft B&W de organisatiestructuur en op 30 december 2019 het organisatiebesluit vastgesteld. Het voor 1 januari 2020 aangekondigde implementatieplan ontbreekt (nog).
2. Er is sprake van heldere en toetsbare doelstellingen die aansluiten bij (de tekortkomingen uit) de evaluatie opgavegericht werken	De doelen die zijn aangetroffen in de onderzochte documentatie zijn te algemeen en daarmee onvoldoende smart-geformuleerd. Onduidelijk is in hoeverre die aansluiten bij de gesignaleerde tekortkomingen in de evaluatie opgavegericht werken.
3. De uitvoering/ inrichting is conform het door B&W vastgestelde plan	De hoofdstructuur is conform plan geïmplementeerd. Verder ontbreken implementatieplan, verslagen, verantwoordingsdocumenten of rapportages die hierop zouden kunnen duiden.
4. De doelstellingen (kunnen) worden gerealiseerd	Daar geen smart geformuleerde doelstellingen zijn gevonden is het niet duidelijk wanneer en hoe de aanpak leidt tot realisatie van de doelen.
5. Er is sprake van een goed ingerichte monitoring	Er is voorzien in monitoring via de verplichte paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting. Deze is echter uitermate summier en sluit daarmee niet aan bij de toezegging aan de raad mbt hem tijdig te informeren over voortgang, de uitkomsten en (financiële) consequenties.



Bijlage Boomstructuur OGW

Boomstructuur centrale doel vertaald in hoofd- en subdoelen.(Veranderplan, pagina 41)





Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl