



HOOFDRAPPORT

Samen meer dan de som der delen

Evaluatie organisatieontwikkeling
gemeente Haarlem 2015-2021

3 juni 2021

HOOFDRAPPORT

Samen meer dan de som der delen

Evaluatie organisatieontwikkeling
gemeente Haarlem 2015-2021

Philip van Veller
Anne van Heerwaarden
Peter Kuiperij
Evelien Bults
Roy Valks

3 juni 2021

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	4	5. Draagvlak bij inwoners en partners	49
1.1 Aanleiding	4	5.1 Draagvlak voor het realiseren van publieke waarde met partners	50
1.2 Vraagstelling	4	5.2 Samenwerking met inwoners en partners	53
1.3 Evaluatiekader in een notendop	5	6. Beantwoording van de onderzoeksvragen	56
1.4 Onderzoeksaanpak en verantwoording	6	6.1 Beantwoording hoofdvragen.....	57
1.5 Scope van het onderzoek	6	6.2 Beantwoording deelvragen.....	59
1.6 Leeswijzer	7	7. Handvatten voor doorontwikkeling	65
2. Visie op de organisatie en de organisatie- ontwikkeling	9	7.1 Samenhangend sturen op de ontwikkeling van de organisatie.....	66
2.1 Missie van de organisatie	11	7.2 Publieke waarde	66
2.2 Vertaling van missie naar visie op de organisatie	13	7.3 Organisatie	68
2.3 Uitwerking van organisatievisie naar organisatiemodel.....	15	7.4 Legitimiteit	70
2.4 Sturing op de organisatieontwikkeling	17		
3. Publieke waardepropositie	21		
3.1 Ambities en doelen	21		
3.2 Vertaling van maatschappelijke opgaven naar de organisatie.....	23		
4. Inrichting en werking van de organisatiestructuur en cultuur	26		
4.1 Inrichting van de organisatie.....	28		
4.2 Coördinatiemechanismen en samenwerking.....	32		
4.3 Besluitvorming, sturing en strategie.....	37		
4.4 Bedrijfsvoering	45		
4.5 Gedrag patronen	47		

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Haarlem zette in 2015 vanuit een nieuwe organisatievisie de ontwikkeling in naar een flexibele en wendbare organisatie. Onderdelen van deze ontwikkeling waren de opheffing van hoofdafdelingen, de vorming van 24 afdelingen en de introductie van de drie sturingsprincipes: lijn, programma en gebied. Tussentijdse ontwikkelingen gaven verdere invulling aan de sturingsfilosofie uit de visie.

Het doel van de organisatieontwikkeling is om als gemeentelijke organisatie – in lijn met haar missie – wendbaar, slagkrachtig, opgavegericht betrouwbaar en zorgvuldig maatschappelijke doelen te bereiken. De gemeente wil effectief in kunnen spelen op de veranderende verwachting en vraag van inwoners van Haarlem en Zandvoort en de opgaven van stad en dorp. De organisatievisie en -ontwikkeling moet daartoe bijdragen.

Inmiddels is de gemeente Haarlem een aantal jaren op weg met deze ontwikkeling van de organisatie. Om vast te kunnen stellen in hoeverre de organisatieontwikkeling bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke doelen van Haarlem en Zandvoort, was behoefte aan een onafhankelijke evaluatie. Berenschot is gevraagd deze evaluatie uit te voeren. In voorliggend rapport treft u de uitkomsten van de evaluatie.

De organisatie werkt voor twee gemeentebesturen, Haarlem en Zandvoort. Omdat medewerkers in dienst zijn bij de gemeente Haarlem, wordt in dit rapport kortheidshalve over 'Haarlem' gesproken, tenzij expliciet verwezen wordt naar de bestuurlijke doelen van beide gemeenten.

1.2 Vraagstelling

De gemeente Haarlem stelde de volgende twee hoofdvragen in de evaluatie centraal:

1. Hoe dragen de organisatieontwikkelingen sinds 2015 bij aan de missie om tegelijkertijd **wendbaar, slagkrachtig, opgavegericht, betrouwbaar en zorgvuldig**, te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten? Zijn de ingrepen in de organisatie effectief geweest om de missie te realiseren?
2. Welke effectieve en belemmerende organisatiepatronen zijn er, hoe worden deze binnen de organisatie ervaren en hoe kan de **organisatie versterkt** worden in het licht van de missie?

Voortvloeiend uit deze centrale onderzoeksvragen zijn de volgende zes deelvragen opgesteld:

1. Welke **probleemanalyse** en **ex ante evaluatie** lagen aan de visie ten grondslag?
2. **Interactie met en effect op samenleving:** in hoeverre heeft de organisatieontwikkeling bijgedragen aan de missie om wendbaar, slagkrachtig, opgavegericht, betrouwbaar en zorgvuldig met de samenleving te werken aan huidige en toekomstige opgaven? Waar ligt het verbeterpotentieel?
3. **Sturing en interne samenwerking:** in hoeverre dragen de verschillende sturingsprincipes en de wijze waarop deze tot uiting komen in de lijnorganisatie, programma's en gebieden bij aan de samenwerking en wat kan verbeterd worden.
4. **Sturing en interne samenwerking:** in hoeverre slaagt de organisatie in sturing en samenwerking op doelen en resultaten, zowel op 'deel' (i.e. projecten, afdelingen, facetten, gebieden, zones) als 'geheel' (i.e. portefeuillebreed, stedelijk niveau, concern, integraal)? Wat gaat goed, wat kan versterkt, wat werkt belemmerend?

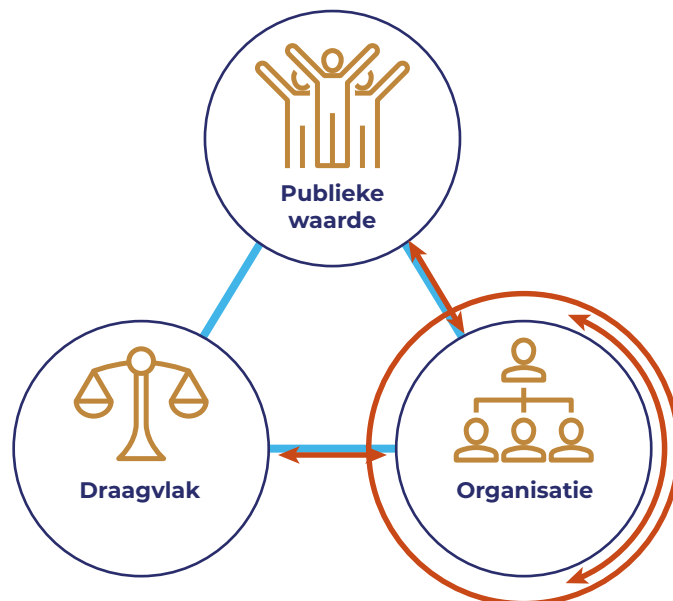
5. **Sturing en samenwerking:** In hoeverre draagt de bedrijfsvoering (de ondersteunende afdelingen zoals HRM, ICT, ID etc.) van het primair proces en de wijze waarop deze georganiseerd is bij aan het bereiken van de maatschappelijke doelen?
6. In hoeverre worden **samenhangende strategie-vorming, sturing en beheersing** gefaciliteerd, zodat de organisatie haar rol als strategisch adviseur van beide colleges kan waarmaken?

Berenschot is gevraagd om langs deze onderzoeksvragen een oordeel te geven over het (huidig) functioneren van de gemeentelijke organisatie van Haarlem en het verbeterpotentieel van de organisatie, afgezet tegen de missie om wendbaar, slagkrachtig, opgavegericht, betrouwbaar en zorgvuldig te zijn. Er is gevraagd om in kaart te brengen wat goed werkt en versterkt kan worden en wat belemmerend werkt en bijstelling nodig heeft. De evaluatie moet resulteren in handvatten voor de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie van Haarlem. De gemeente Haarlem heeft aangegeven niet op zoek te zijn naar een geschiedschrijving van de ontwikkelingen binnen de organisatie sinds 2015, maar wel scherp terug te kijken op het waarom van de organisatieontwikkeling en hoe deze bijdraagt aan de missie van de organisatie.

1.3 Evaluatiekader in een notendop

Om tot een beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen, hebben we in het onderzoek een evaluatiekader gebruikt dat is opgebouwd langs het perspectief van publieke waarde van Mark Moore. Het evaluatiekader staat centraal in de wijze waarop wij tot beantwoording van de onderzoeksvragen komen. De elementen uit het evaluatiekader zijn gebruikt om informatie langs te verzamelen, te ordenen en te analyseren.

1.3.1 Publieke waarde als richtinggevend perspectief



Figuur 1. Visualisatie evaluatiekader.

De essentie van het publieke waardeperspectief is dat al het overheidshandelen draait om het realiseren van publieke waarde voor de inwoners en het gebied: oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Om dit te realiseren werkt de organisatie vanuit een waardedriehoek die bestaat uit de volgende drie elementen:

- **Publieke waardepropositie:** de maatschappelijke ambities en doelen die de gemeente Haarlem, samen met stakeholders, wil verwezenlijken en de resultaten die zij daarvoor wil bereiken (het waarom en wat).
- **Organisatie:** de wijze waarop de gemeentelijke organisatie van Haarlem haar ambities en doelen wil realiseren (het hoe) is een afgeleide van 'het waarom en wat' en is vervat in de organisatievisie. De organisatie betreft de structuren, processen en mensen die nodig zijn om die doelen en resultaten te realiseren en de wijze waarop dit is ingericht en wordt bestuurd (het hoe). De wijze waarop de organisatie functioneert in de praktijk is bepalend voor de realisatie van de publieke waardepropositie.
- **Draagvlak:** steun en draagvlak van de omgeving waarin de gemeentelijke organisatie opereert en de stakeholders waar zij mee samenwerkt. Dit draagvlak richt zich op de wijze waarop de organisatie (met hen) opereert en publieke waarde realiseert.

Om als gemeente Haarlem op effectieve wijze publieke waarde te realiseren is het cruciaal dat er balans is tussen deze drie elementen. Zoals gevisualiseerd in figuur 1 ligt in deze evaluatie de focus op de bijdrage van de organisatie(ontwikkeling) aan deze balans.

1.3.2 Operationalisering van het evaluatiekader

Het evaluatiekader staat centraal in de wijze waarop wij tot beantwoording van de onderzoeksvragen komen. Per element van het publieke waardemodel analyseren we hoe het is bedacht (*richten*), of dat op een goede manier in de organisatie is vertaald (*inrichten*) en of dat tot het gewenste resultaat leidt (*verrichten*). Uit deze analyse destilleren we effectieve en belemmerende patronen en dynamieken die voortkomen uit de **organisatiestructuur** (bovenstroom) en de **organisatiecultuur** (onderstroom).

In figuur 2 wordt het evaluatiekader nader geoperationaliseerd naar elementen die we systematisch en achtereenvolgend in kaart brengen in het rapport. Op basis van deze analyse (hoofdstukken 2, 3, 4 en 5) formuleren we conclusies op de onderzoeksvragen (hoofdstuk 6) en doen we aanbevelingen over hoe wij menen dat de gemeentelijke organisatie van Haarlem een stap vooruit kan zetten om (nog) meer publieke waarde te realiseren (hoofdstuk 7).



Figuur 2. Operationalisering van het evaluatiekader.

1.4 Onderzoeksaanpak en verantwoording

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan deze rapportage is uitgevoerd in de periode januari 2021 tot en met april 2021. Om de onderzoeksvraag langs de lijnen van het evaluatiekader te kunnen beantwoorden hebben we gegevens verzameld door middel van een uitgebreide deskstudie van documenten die door de gemeente aan ons beschikbaar zijn gesteld. Daarnaast hebben we via interviews en groepsgesprekken meer dan negentig betrokkenen van binnen en buiten de organisatie gesproken, een enquête onder alle medewerkers uitgezet (met een respons van 43,7%) en een kengetallenonderzoek uitgevoerd. De gegevens die in het onderzoek zijn opgehaald, zijn geanalyseerd en verwerkt in voorliggende rapportage. We hebben in de weergave van de gesprekken en de enquête de opvattingen niet tot de persoon herleidbaar gerapporteerd, maar schetsen de patronen daarvan.

Voor een overzicht van de gesprekspartners en bestudeerde documenten zie bijlage 1. Voor de uitkomsten van het kengetallenonderzoek en de enquête zie bijlage 2.

1.5 Scope van het onderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek willen we een aantal zaken meegeven met betrekking tot de scope van het onderzoek.

- Dit onderzoek betreft een onderzoek naar de gehele organisatie; van organisatieonderdelen tot processen en van de interne cultuur tot de visie van externe partijen. Gegeven de beschikbare tijd voor dit onderzoek samen met de wens om een handzaam rapport op te leveren, is daarmee de 'korrelgrootte' (het abstractieniveau) waarop uitspraken worden gedaan relatief groot.
- Dit bovenstaande betekent ook dat afzonderlijke organisatieonderdelen wel aan de orde komen, maar deze niet moeten worden beschouwd als specifieke doorlichtingen van die onderdelen. Onderzoek en analyse waren op het niveau van de hele organisatie en uitspraken over de positie en samenhang van afzonderlijke onderdelen staan in dienst van het onderzoek naar het geheel. Dit heeft ook betekenis voor de handvatten die in hoofdstuk 7 geformuleerd worden. Deze zijn gericht op het niveau van de algehele organisatie, niet op het detailniveau van afdelingen.

- In dit onderzoek worden veel beelden van binnen de organisatie weergegeven. Vaak gaat het om de opbrengst van de interviews en sessies met gesprekspartners. Dat kan - zoals bij veel kwalitatief onderzoek - de vraag oproepen hoe representatief die beelden nu zijn. We willen aangeven dat het hier in alle gevallen gaat om patronen in de gesprekken en niet om individuele uitspraken van een enkele medewerker. Alle weergaven van 'beelden van gesprekspartners' zijn te plaatsen in de bredere context van wat we ophaalden.
- Dit onderzoek richt zich zoals gezegd op de ambtelijke organisatie en gaat eveneens in op de wisselwerking tussen organisatie en bestuur. Het onderzoek richt zich niet op de wisselwerking tussen beide colleges van B&W en de raden.



Elk hoofdstuk start met een samenvatting van de centrale bevindingen. Vervolgens wordt per element van het evaluatiekader de bevindingen onderbouwd op basis van feitelijke informatie en beelden vanuit de gesprekken en de enquête. Elke paragraaf eindigt met de analyse van Berenschot.

Indien u weinig leestijd heeft, maar toch een goed beeld wilt krijgen van de essentie van dit rapport adviseren wij u voor de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 de samenvatting aan het begin van het hoofdstuk te lezen en de onderzoeksconclusies (hoofdstuk 6) en aanbevelingen (hoofdstuk 7) door te nemen.

1.6 Leeswijzer

Ons evaluatierapport bestaat uit een hoofdrapport met verschillende onderzoeksbijlagen. Voor u ligt het hoofdrapport. Het hoofdrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 2, 3 4 en 5 worden de hoofdbevindingen uiteengezet langs de lijnen van het evaluatiekader.
- In hoofdstuk 6 beantwoorden we de onderzoeksvragen van de evaluatie.
- In hoofdstuk 7 formuleren we handvatten voor de gemeente Haarlem om de organisatie in het licht van haar missie verder te versterken.

De onderzoeksbijlagen bestaan uit de volgende onderdelen.

- Gesprekspartners en geraadpleegde documenten (bijlage 1). Dit document bevat een overzicht van de gesprekspartners en de geraadpleegde documenten.
- Achtergrondbronnen van het onderzoek (bijlage 2). Dit document bevat de opbrengsten van de enquête en het kengetallenonderzoek.

De clustering van afdelingen binnen Netwerkteams van de enquête

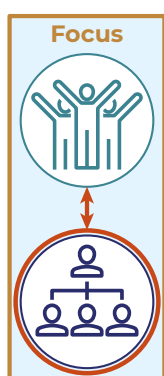
Binnen dit onderzoek wordt regelmatig gerefereerd aan een onderverdeling van afdelingen in domeinclusters of netwerkteams. Het gaat hierbij om vijf verschillende domeinen/netwerkteams te weten het Sociaal domein, Fysiek domein, VECH, Concernstaf, en Bedrijfsvoering en dienstverlening. In onderstaande tabel vindt u terug hoe de verschillende afdelingen gekoppeld zijn aan de diverse domeinen. Het kan voorkomen dat een afdeling onder meer dan een domein valt. We hebben er voor gekozen om deze onderverdeling aan te houden omdat er in het afgelopen jaar op dit niveau Netwerkteams zijn ingesteld waarbinnen coördinatie en afstemming plaatsvindt tussen de afdelingen. Op deze wijze sluiten we in ons onderzoek en rapportage zo goed mogelijk aan op de ontwikkelingen in de organisatie.

Afdeling	Netwerkteams (sinds corona)
Bedrijven	VECH
Beheer en Beleid Openbare Ruimte	Fysiek domein
Bestuur en Communicatie	Concernstaf en Bedrijfsvoering en dienstverlening
Concern control	Concernstaf
Data, Informatie en Analyse	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Directie	Niet van toepassing
Economie, Cultuur, Duurzaamheid en Wonen	VECH en Fysiek domein
Facilitaire Zaken	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Financiën	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Griffie	Niet van toepassing
HRM	Concernstaf en Bedrijfsvoering en dienstverlening
Informatievoorziening	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Interne Dienstverlening	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Jeugd, Onderwijs en Sport	Sociaal domein
Juridische Zaken	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Klantcontactcentrum	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Maatschappelijke Ondersteuning	Sociaal domein
Managementondersteuning	Bedrijfsvoering en dienstverlening
Omgevingsbeleid	Fysiek domein
Programma en Gebiedsmanagement	Fysiek domein en Concernstaf
Project- en contractmanagement	Fysiek domein
Schulden, Minima en Sociale Recherche	Sociaal domein
Vastgoed	Fysiek domein
Veiligheid en Handhaving	VECH
Vergunningen, Toezicht en Handhaving	Fysiek domein en VECH
Werk en Inkomen	Sociaal domein

Tabel 1. Overzicht koppeling afdelingen aan domeinen.

HOOFDSTUK 2

Visie op de organisatie en de organisatieontwikkeling



Zowel de organisatieontwikkeling zelf als deze evaluatie daarvan begint met de missie. In dit hoofdstuk gaan we in op de missie van de organisatie en de vertaling van deze missie naar de visie op de organisatie. Met de missie op de organisatie maakt de gemeente duidelijk wie ze is, wat ze doet en wat ze wil bereiken. De visie is afgeleid van de missie en geeft het toekomstbeeld van wat de organisatie wil zijn. Samen geven de missie en visie richting aan de organisatie ontwikkeling en stellen hier kaders in.

Dit hoofdstuk heeft tot doel om beknopt en scherp de uitgangspunten en doelen voor de organisatieontwikkeling te schetsen en te analyseren. Dit vormt het kader waarbinnen deze evaluatie plaats heeft gevonden.

Deze evaluatie heeft nadrukkelijk niet het doel om een historisch beeld te geven van de organisatieontwikkeling van 2015 tot nu. Wel gaan we in dit hoofdstuk in op een aantal belangrijke stappen in de organisatieontwikkeling. In de volgende figuur hebben we een beknopt overzicht gegeven van de relevante momenten in de organisatieontwikkeling sinds 2015.



Figuur 3. **Overzicht markeringsmomenten in de organisatieontwikkeling.**

Hoofdbevindingen visie op de organisatie en organisatieontwikkeling

2.1 Missie van de organisatie

- Het vertrekpunt van de Haarlemse missie is de maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen. De gemeente wil daarop effectief inspelen. De missie is algemeen en geeft geen betekenis aan de Haarlemse (en later Zandvoortse) context en opgaven. Het DNA van Haarlem en Zandvoort – en wat dat vraagt van de organisatie – ontbreekt.
- De kernwaarden en missie geven – ook in de praktijk – geen heldere richting aan de organisatie. De status van de missie en de kernwaarden zijn niet helder binnen de organisatie. De kernwaarden komen zowel in documenten als in gesprekken met medewerkers niet terug en lijken niet te leven.
- De verschillende elementen van de missie hebben een intrinsieke spanning in zich. We zien een spanning tussen slagkracht en zorgvuldigheid; immers slagkracht suggereert snelheid en doortastendheid, terwijl zorgvuldigheid meer appelleert aan onverstoordbaarheid en bezinning. Ook wendbaarheid en betrouwbaarheid kunnen schuren. Het is belangrijk om helder te hebben hoe er gekozen en geprioriteerd wordt wanneer deze spanningen zich voordoen en wat in welke situatie prevaleert. Dat is voorts nog onduidelijk en leidt tot stapeling. Daarmee werken de wensen tegen elkaar in; op papier maar ook – zoals we zullen zien – in de praktijk.

2.2 Vertaling van de missie naar de organisatievisie

- De analyse dat toenemende complexiteit van opgaven vraagt om een flexibelere wijze van organiseren op onderdelen van de organisatie is een goed te volgen redenering. Dit is eveneens in lijn met de ontwikkeling die bij veel overheden momenteel gaande is. Wat in de redenering van de visie (en de missie) ontbreekt, is een vertaalslag van de Haarlemse maatschappelijke opgaven naar wat dat vraagt in termen van flexibel en vast organiseren van taken en het inrichten van (overkoepelende) randvoorwaarden.
- De verdere uitwerking en vertaling van de visie heeft heel duidelijk bottom-up plaatsgevonden. Een eenduidige redenering en kader voor de organisatie en de sturing op het geheel en per onderdeel mist.

- Alhoewel dat destijds een bewuste keuze is geweest, constateren we dat de uitwerking van de visie meer een optelsom van onderdelen is geworden, en weinig duidelijkheid biedt over welke richting de organisatie op moet gaan. De organisatievisie biedt daarin geen houvast. Er is geen een-op-een doorvertaling van de organisatievisie naar de vele beleids- en organisatie-documenten. Deze hebben elk hun eigen missies, visies, doelen en prioriteiten. Het is daardoor moeilijk te duiden wat voor wie en wanneer leidend is en waarom dat het geval is.

2.3 Vertaling van de organisatievisie naar het organisatiemodel

- In onze visie maakt het niet uit of het organisatiemodel van de gemeente Haarlem het beste past bij een netwerkorganisatie of een andere structuur. Een organisatieontwerpproces zou moeten worden 'ontworpen' vanuit de maatschappelijke opgaven, het (reguliere) werk, de context en de ambities van een organisatie in plaats van vanuit een gekozen archetype organisatiemodel. Het gaat er in het ontwerp vervolgens om of de gekozen structuur goed is uitgewerkt, een oplossing biedt voor de geïdentificeerde problemen en een goede invulling geeft aan de ontwerpcriteria.
- De gemeente Haarlem heeft gekozen voor het organisatieprincipe van de flexibele netwerkstructuur om wendbaar in te kunnen spelen op de Haarlemse opgaven. Zoals gesteld zijn deze opgaven niet nader toegespitst op de Haarlemse context. De netwerkstructuur is vervolgens voor zowel de vaste als de flexibele gemeentelijke taken toegepast. Andere oplossingen dan een netwerkstructuur zijn (zover wij weten) niet onderzocht.
- In de uitwerking van de organisatievisie naar het organisatiemodel zien we dat er geen nadere uitwerking geweest is van de werking van de nieuwe structuur en er geen extra begeleiding na de transitiefase is geweest voor medewerkers en leidinggevend.
- In de praktijk blijkt dat er is teruggevallen op een model van traditionele lijnsturing. De medewerker wordt voor de inhoud en prioritering van werkzaamheden gestuurd vanuit zijn of haar hiërarchische leidinggevende. Ook voor bijvoorbeeld het werken in projecten en programma's loopt de beoogde sturing in de praktijk via de lijn. Die is dominant in de toedeling van capaciteit en middelen. De horizontale coördinatie wordt in de invulling niet gematched met de benodigde bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hiermee is niet alleen geen aansluiting op de filosofie van de flexibele netwerkstructuur, maar is ook de vermenging tussen vast en flexibel werk compleet.

2.4 Sturing op de organisatieontwikkeling

- Tot nu toe is de organisatieontwikkeling (bewust) geleidelijk en organisch verlopen. Er is niet gestuurd en gereflecteerd op het bereiken van de organisatiebreed geformuleerde doelstellingen. Er is wel binnen afdelingen en soms ook domeinen gestuurd op het realiseren van doelstellingen. Er is niet helder gestuurd op de samenhang daartussen.
- Er is geen procesvoering op de ontwikkeling van de organisatie geweest. We zien dat de organisatieontwikkeling zich heeft voltrokken als een stapeling van losse veranderingen – gericht op de bovenstroom – die niet vaak zijn afgemaakt. De organisatie heeft daarmee geleerd dat veranderingen uiteindelijk niet doorgaan en heeft ook succesvolle manieren ontwikkeld om veranderingen tegen te gaan. Er is hierdoor een ‘taaiheid in verandering’ ontstaan, die met elke keer dat een verandering niet goed wordt afgemaakt zal vergroten.
- Er is voor de organisatiebrede ontwikkeling geen duidelijke stip op de horizon, met daarin concreet in gedrag uitgewerkt wat er van leidinggevend en medewerkers wordt verwacht. Door deze onduidelijkheid en door de hoge werkdruk is het voor medewerkers lastig om ander gedrag te vertonen.
- Leidinggevend zijn cruciaal om gedrag in organisaties te veranderen. Hier is enkel in het begin aandacht voor geweest. Later in de ontwikkeling van de organisatie is deze aandacht verslapt/afgenomen. Nadat het leiderschapsprogramma werd overgedragen aan de lijnorganisatie is de aandacht hiervoor weggezaakt en is er geen benodigde capaciteit vrijgemaakt. Het lijkt er eveneens op dat in het leiderschapsprogramma weinig aandacht was voor het begeleiden van leidinggevend in het leidinggeven aan verandering.

2.1.1 Formulering van verschillende missies

In de loop der tijd is sprake geweest van verschillende formuleringen van de missie. Hiernavolgend zijn deze verschillende formuleringen weergegeven:

Organisatiemissie opgenomen in ‘visie op de organisatie’ (2015)

Onze organisatie ondersteunt de stad en het bestuur bij het bereiken van haar doelen. We zijn een betrouwbare dienstverlener, een professioneel opdrachtgever, een deskundig regisseur en een aantrekkelijk en maatschappelijk bewuste organisatie.

We zijn één organisatie

- Met slagkracht, weinig regels en veel ruimte
- Waar zelfbewuste medewerkers met eigen verantwoordelijkheid, lef en trots werken
- Die steeds meer projectmatig en/of thematisch werkt
- Die transparant is in haar handelen
- Samenwerking met partners binnen en buiten de stad in steeds wisselende netwerken.

Organisatiemissie opgenomen in ‘organisatie in ontwikkeling’ (2017)

Als gemeente Haarlem willen wij blijvend een betrouwbare dienstverlener, een professioneel opdrachtgever, een deskundig regisseur en een aantrekkelijk en maatschappelijk bewuste werkgever zijn. Om dit mogelijk te maken, bereiden wij als ambtelijke organisatie besluiten voor en voeren deze uit.

Organisatiemissie opgenomen in vraagstelling ‘evaluatie organisatieontwikkeling’ (2020)

De gemeente Haarlem heeft de missie om tegelijkertijd wendbaar, slagkrachtig, opgavegericht, betrouwbaar en zorgvuldig te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten voor de inwoners van Haarlem en Zandvoort.²

2.1 Missie van de organisatie

Met de missie op de organisatie maakt de gemeente duidelijk waarom zij er is, wat ze doet en wat haar ambities daarbij zijn. Een missie vormt, samen met de kernwaarden, een kompas om de organisatie op in te richten en processen te organiseren, te sturen op gewenst gedrag, en om op terug te vallen bij het nemen van complexe besluiten die buiten de reguliere structuren en processen vallen. De missie wordt geconcretiseerd in de visie, waarover later meer.

¹ Met ‘taaiheid in verandering’ bedoelen we dat het systeem/de organisatie geneigd is om de verandering buiten de deur te houden en steeds terug te bewegen naar de oude situatie. Naarmate men vaker veranderingen niet afmaakt, wordt de beweging naar de oude situatie sterker.

² Deze formulering is tot stand gekomen en vastgesteld in de directie bij de bespreking van de vraagstelling van deze evaluatie. Daarbij werd de visie van 2015 als uitgangspunt genomen (wendbaar, flexibel, slagkracht). Zorgvuldigheid en betrouwbaarheid zijn daaraan toegevoegd om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het overheidshandelen te benadrukken, en opgavegericht omdat dit verwijst naar wendbaar inspelen op wat nodig is en daarop prioriteren.

Naast de organisatiemissie identificeert de gemeente Haarlem (kern)waarden, normen en gedragscodes die richting geven aan het dagelijkse werk, binnen en vooral ook buiten onze organisatie. Deze kernwaarden geven aan waar de Haarlemse organisatie voor staat en welke koers zij wil varen. De volgende vier kernwaarden staan centraal.³

- **Haarlem/Zandvoort/Spaarndam centraal:** we werken voor de stad/dorp en de Haarlemmers/Zandvoorters/Spaarndammers.
- **Samenwerken:** we werken respectvol samen met collega's op basis van geïnformeerd vertrouwen.
- **Eigenaarschap:** we voelen ons verantwoordelijk en staan voor ons product.
- **Lef & ontwikkeling:** wij geven en krijgen ruimte voor initiatief en innovatie.

Wat we zien is dat de missie in de verschillende stukken (ook niet in andere documenten) niet specifiek betekenis krijgt voor Haarlem (en later ook Zandvoort). De missie geeft geen betekenis aan de Haarlemse context en opgaven. Het DNA van Haarlem en Zandvoort komt niet duidelijk terug in de missie.

De gemeentelijke organisatie van Haarlem heeft de missie en kernwaarden niet eenduidig vastgelegd, maar beschrijft deze in verschillende documenten op onderdelen net iets anders. Wat eveneens opvalt is dat in de verschillende documenten in het kader van de organisatieontwikkeling, jaarplannen en visiedocumenten niet (expliciet) wordt gerefereerd aan de missie van de organisatie en hoe daar invulling aan wordt gegeven. Daarnaast worden de missie en de visie in documenten door elkaar heen gebruikt. Voor de fysieke leefomgeving en het maatschappelijk domein zijn eigen domeinspecifieke missies geformuleerd.⁴ Het is onduidelijk hoe deze zich tot elkaar en tot de organisatiebrede missie verhouden.⁵

2.1.2 Missie in de beleving van gesprekspartners

Desgevraagd wordt breed aangegeven dat de missie op zich wordt gedragen. Over de hele organisatie, van directie tot medewerkers, wordt het belang ingezien van een missie. Bovendien worden de elementen van de missie op zich – wanneer zij worden voorgelegd – onderschreven.

Echter, de bekendheid van de missie is gering; zij 'leeft' niet. Medewerkers geven aan dat er niet een duidelijk 'mantra' is waar vanuit zij werken, waar de Haarlemse organisatie van is. In de enquête hebben we gevraagd de gemeentelijke organisatie en de wijze van werken in enkele steekwoorden te beschrijven. Kernwoorden die dan veelvuldig naar voren komen zijn: *'betrokken en collegiaal'*, *'bureaucratisch en stroperig'*, *'onsamenhangend'* en *'eilandjes'*. Er wordt, naast betrouwbaarheid en zorgvuldigheid, weinig gerefereerd aan de kernelementen van de missie.

Over de missie wordt aangegeven dat 'je er ook niet tegen kunt zijn'; de woorden moeten worden geladen naar wat het (concreet) betekent voor de organisatie en de manier waarop daarbinnen met elkaar gewerkt wordt. Dat gebeurt onvoldoende en onvoldoende consequent. Daarnaast geven respondenten aan dat er niet wordt geprioriteerd in de verschillende onderdelen van de missie en de kernwaarden. Daarmee wordt geen duidelijke focus gekozen, maar wordt de wijze waarop de organisatie haar taken moet realiseren (opgavegericht, wendbaar, flexibel, betrouwbaar en zorgvuldig) beleefd als een stapeling.

2.1.3 Analyse

Het vertrekpunt van de missie zijn de maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen waarop de gemeente effectief wil inspelen. Wat opvalt is dat is deze ontwikkelingen zich overal voordoen en niet specifiek gelden voor Haarlem (en later ook Zandvoort). De missie geeft geen betekenis aan de Haarlemse context en opgaven. Het DNA van Haarlem en Zandvoort ontbreekt.

Het is niet helder wat de status van de kernwaarden van de missie binnen de organisatie is. De kernwaarden komen zowel in documenten als in gesprekken met medewerkers niet terug en lijkt niet te leven. Daarmee geven missie en kernwaarden op zichzelf nog niet zoveel richting.

In de verschillende wensen van de missie constateren we een intrinsieke spanning. Dat is op zich geen bezwaar mits er een samenhang of verhaal achter zit, zodat wanneer die spanningen zich voordoen ook helder gekozen en geprioriteerd kan worden. Zo zien we een spanning tussen slagkracht en zorgvuldigheid; immers slagkracht suggereert snelheid en doortastendheid, terwijl zorgvuldigheid meer appelleert aan onverstoordbaarheid en bezinning. Ook wendbaarheid en betrouwbaarheid kunnen schuren. Daarmee werken de wensen tegen elkaar in; op papier maar ook – zoals we zullen zien – in de praktijk.

³ In het document *Organisatie in Ontwikkeling* is aangegeven dat deze vier kernwaarden een bundeling zijn van alle waarden die de afgelopen jaren zijn geformuleerd. In april 2017 is een werkgroep gevormd om focus aan te brengen door vier kernwaarden te benoemen, die als startpunt dienen bij de praktische doorvertaling.

⁴ Bijvoorbeeld in jaarplannen van afdelingen worden weer afdelingsspecifieke missies en visies genoemd en visies op leiderschap en competenties.

⁵ Zie onder meer de DT-opdracht 'De fysieke leefomgeving ontwikkelen, beheren en onderhouden'.

Hiermee raken we aan een achtergrond die vaker naar boven komt: er is een missie waarvan de onderdelen vanuit herkenbaarheid en wensen van de opstellers en betrokkenen zijn geformuleerd. Het is meer een opeenstapeling dan een beredeneerd verhaal; keuzes zijn blijven liggen.

2.2 Vertaling van missie naar visie op de organisatie

De visie is afgeleid van de missie en geeft het toekomstbeeld van wat de organisatie wil zijn. Zij bevat concrete opvattingen over de gewenste staat van de organisatie, een ontwikkelingsrichting en de gewenste perceptie van de organisatie. De missie en visie geven samen richting aan en stellen de kaders voor de organisatieontwikkeling.

Ofschoon in de organisatieontwikkeling van Haarlem zelden expliciet onderscheid werd gemaakt tussen de missie en visie, gaan we in deze paragraaf wel in op deze vertaalslag.

2.2.1 Missie, visie en het geven van richting aan de organisatie

In november 2015 formuleerde de gemeente Haarlem een visie op de organisatie als startpunt voor de organisatieontwikkeling. Een verandering in de opgaven en de context waarin de gemeente moet acteren werd als aanleiding gezien voor deze nieuwe visie op de organisatie. De organisatieontwikkeling moest inspelen op een omgeving waarin maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, economische en technologische ontwikkelingen zich snel opvolgen, de vraag en verwachting van Haarlammers veranderen, Haarlemse en Zandvoortse opgaven steeds complexer worden en waar de gemeentelijke dienstverlening wordt geoptimaliseerd.⁶

Aan de hand van de missie en visie van 2015 is een traject ingezet om deze te vertalen naar een nieuwe opzet en werking van de organisatie. Ten grondslag aan deze vertaling destilleren we de volgende redeneerlijn:

- De complexiteit van de vraagstukken die zich voordoen in de samenleving vragen om hoogwaardige en daadkrachtige medewerkers en leidinggevendenden die dicht op de materie zitten. Zij moeten vrijheid, professionele verantwoordelijkheid en een breed mandaat hebben. Medewerkers moeten worden gestimuleerd om zelf netwerken te vormen en initiatieven op te zetten om naast het vaste werk ook het flexibele werk op te pakken. Verantwoordelijkheden worden dus laag in de organisatie belegd.

- Daarnaast vraagt het kunnen inspelen op complexiteit om een platte organisatie met korte snelle (besluitvormings) lijnen die flexibel werkt aan afdelingoverstijgende thema's en opdrachten. Dat vraagt om goed samenwerkende afdelingen en een directie die stuurt op organisatiebrede thema's, domeinen en waarden. Om dit te bereiken wordt het organiseringsprincipe van een flexibele netwerkorganisatie gehanteerd.⁷
- Er wordt onderkend dat naast de wens voor een flexibele organisatie ook een organisatie nodig is die betrouwbaar en gedegen haar diensten levert. Met andere woorden: niet alles moet flexibel.
- De organisatieontwikkeling moest – mede ingegeven door vervelende ervaringen met de reorganisatie in 2013 – nadrukkelijk organisch en samen tot stand komen zonder strakke sturing van bovenaf of een hele duidelijke stip op de horizon.

De visie bevat geen stip op de horizon, maar richting en kaders voor de organisatieontwikkeling vanuit de missie. De kern van de organisatievisie vatten we in het volgende kader samen.

Kern van de organisatievisie

Wij zijn één organisatie met slagkracht waar zelfbewuste medewerkers met eigen verantwoordelijkheid, lef en trots werken.

Onze toegevoegde waarde zal meer dan ooit afhankelijk zijn van de deskundigheid van onze mensen.

We ontwikkelen ons naar een organisatie met daadkrachtige medewerkers die ruimte krijgen om met een breder mandaat te handelen.

Brede inzet, ontwikkeling en opleiding van medewerkers zijn voorwaarden voor de verbetering van de prestaties van onze organisatie.

Een organisatie die flexibel werkt aan afdelingoverstijgende thema's en opdrachten, vraagt om inzet van iedereen.

De richting van de visie is dat de organisatieontwikkeling moet inspelen op (complexe) veranderingen en flexibel moet kunnen meebewegen met de opgaven die voor Haarlem en Zandvoort relevant zijn. Tegelijkertijd moet ook niet alles flexibel worden ingericht; de gemeentelijke dienstverlening moet gedegen en betrouwbaar blijven. In algemene zin vraagt dit om een andere inrichting, samenwerking, competenties en gedrag van medewerkers. Daarvoor wordt het model van een flexibele netwerkorganisatie gekozen.

De visie op de organisatieontwikkeling is tussen 2015 en 2017 is op organische wijze tot stand gekomen. Er is besloten om niet via een traditioneel reorganisatieplan tot een organisatieverandering te komen, maar om vanuit een door de directie geformuleerd richtinggevend kader opdrachten uit te laten werken door (hoofd)afdelingsmanagers

Vanuit deze opdrachten hebben de afdelingsmanagers met afdelingshoofden vanuit (hoofd)afdelingsspecifieke vraagstukken verder invulling gegeven aan de uitwerking van de richting uit de organisatievisie. Ook dat proces is organisch vormgegeven. Er zijn de volgende deelopdrachten geformuleerd en opgepakt:⁸

1. Versterken van de juiste verbinding tussen het werken voor stad en bestuur.
2. De fysieke leefomgeving ontwikkelen, beheren en onderhouden.
3. Vertrouwen in samenwerking: geïnformeerd vertrouwen.
4. Onze organisatie op weg naar 2018: Sociaal Domein.
5. Integrale Dienstverlening en Veiligheid 2016-2020.
6. Ondersteuning afdelingen bedrijfsvoeringsmodel (projectopdracht).
7. Operational Excellence (projectopdracht).
8. Resultaat Verantwoordelijk Manager (projectopdracht)

Er is (bewust) geen duidelijk samenhangend kader van uitgangspunten waarbinnen de deelopdrachten van de visie tot stand zijn gekomen. Er is gekozen voor een bottom-up benadering, die is uitgemond in sterk van elkaar verschillende en ogenschijnlijk vormvrije uitwerkingen van opdrachten van het directieteam (DT).

De deelopdrachten bestaan elk uit een groot aantal uitgangspunten, doelen, resultaten en activiteiten en gevraagde competenties en rolinvullingen. Het is onduidelijk hoe deze verschillende deelopdrachten concreet uitwerking geven aan de

hoofdpijnen van de visie, welke ontwikkelstappen en keuzes nu echt gemaakt worden, wat daar de reden voor is (los van dat er veranderd moet worden), en welke organisatorische eisen en randvoorwaarden dat stelt aan de afzonderlijke delen en het geheel.

Een heldere, eenduidige en samenhangende redenering van wat de visie beoogt naar hoe de deelopdrachten invulling geeft aan de visie (of vice versa) en wat dat voor eisen stelt aan de organisatieontwikkeling mist. Daarnaast wordt ook niet duidelijk hoe de verschillende deelopdrachten samenhangen én samenvallen (bijvoorbeeld in competenties en beoogd gedrag van medewerkers, welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld) en hoe daarop gestuurd is en wordt. De deelopdrachten zijn zo meer een optelsom van losse prioriteiten en uitgangspunten.

Het totaal van de uitwerking van de organisatieontwikkeling is na uitwerking van de deelopdrachten geconsolideerd in het document *Organisatie in Ontwikkeling (2017)*. Dat is nadrukkelijk geen eindstation van de visie op de organisatie en de organisatieontwikkeling, maar consolideert de genomen stappen. Aanvullend zijn ook in het document *organisatieplan Bedrijfsvoering (2017)* en het document *directie en bestuursondersteuning (2017)* de genomen stappen geconsolideerd.

2.2.2 Beleving van de richting

Gesprekspartners geven aan de filosofie van de organisatievisie – in lijn met de missie- op hoofdpijnen te delen. De noodzaak van een slagkrachtige, wendbare, opgavegerichte, zorgvuldige en betrouwbare organisatie, die effectief inspeelt op complexer wordende opgaven, geldt nog steeds.

Onze gesprekspartners geven in de interviews aan dat de visie op de organisatie echter onvoldoende eenduidig wordt uitgedragen. Het is niet helder voor medewerkers en leidinggevendenden wat er concreet van hen wordt verwacht en wat de visie voor hun betekent.

De nadere vertaling van de missie en visie naar een uitwerking van de visie op de organisatie en de verschillende onderdelen is naar het beeld van de gesprekspartners met name door afdelingshoofden vormgegeven in de verschillende uitwerkingen. Dat is organisch gegaan zonder strakke blauwdrukken. Het beeld is dat vanuit het directieteam niet strak op het geheel is gestuurd.

⁸ In *Organisatie in Ontwikkeling* wordt gesproken over 6 opdrachten: Integrale Dienstverlening en Veiligheid, Stads- en gebiedsgericht werken, Omgevingswet, Transformatie Sociaal Domein, Bedrijfsvoering en ondersteuning, Flexibel & Veilig.

2.2.3 Analyse

De analyse dat de toenemende complexiteit van opgaven vraagt om een flexibelere wijze van organiseren op onderdelen van de organisatie is een goed te volgen redenering en is in lijn met de ontwikkeling die bij veel overheden momenteel gaande is.

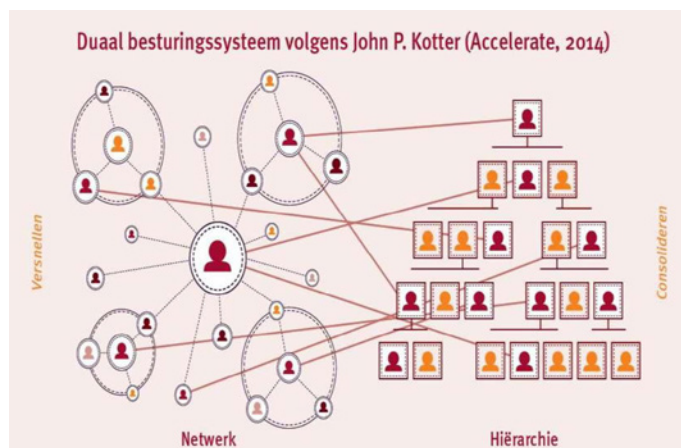
Wat in de redenering van de visie ontbreekt is een vertaalslag van de Haarlemse maatschappelijke opgaven en wat dat vraagt in termen van flexibel en vast organiseren van taken en het inrichten van (overkoepelende) randvoorwaarden: wat is flexibel en waarom? En wat is vast en waarom?

De verdere uitwerking en vertaling van de visie heeft heel duidelijk bottom-up plaatsgevonden. Een eenduidige redenering en kader voor de organisatie en de sturing op het geheel en per onderdeel mist. Alhoewel dat een bewuste keuze is geweest destijds, constateren we dat de uitwerking van de visie een optelsom van onderdelen is geworden en weinig duidelijkheid en houvast biedt over welke richting de organisatie op moet gaan. Er is geen heldere doorvertaling van de organisatievisie naar de vele beleids- en organisatiedocumenten. Deze hebben elk hun eigen missies, visies, doelen en prioriteiten. Het is daardoor moeilijk te duiden wat voor wie en wanneer leidend is en waarom dat het geval is.

2.3 Uitwerking van organisatievisie naar organisatiemodel

2.3.1 Naar een flexibele netwerkorganisatie

Bij het document 'Organisatie in Ontwikkeling' werd het organiseringsprincipe van een flexibele netwerkorganisatie als uitgangspunt genomen. Dit wordt door de gemeente Haarlem omschreven als 'een organisatie waarin medewerkers de juiste netwerken weten te vormen om de opgaven, waar wij voor staan, te realiseren. Deze netwerken ontstaan vanuit de verschillende opgaven en zijn niet gebonden aan afdelingsgrenzen. Bij volbrengen van de opgave verdwijnen deze netwerken of gaan zij over naar een nieuw netwerk met een andere opgave. De flexibele netwerkorganisatie draagt ook bij aan het flexibel inzetten van onze medewerkers en aan een organisatie die makkelijk mee kan ademen met het veranderende werkpakket.'



Figuur 4. De netwerkorganisatie - hiërarchische organisatie (naar J.P. Kotter). Bron: Organisatie in ontwikkeling, 2017

Om invulling te geven aan het organiseringsprincipe is er gekozen om de structuur van hoofdafdelingen te veranderen naar een nieuwe structuur met 24 afdelingen. Deze afdelingen hebben een een-op-een relatie hebben met de directie en de ondersteunende afdelingen. Daarbij wilde men een organisatie inrichten die niet enkel uitgaat van structuur en functies, maar van doelstellingen en samenwerkingen in wisselende vormen. Er wordt daarbij vaker in clusters en ketens aan uiteenlopende opdrachten gewerkt, in een werkvorm die past bij de aard van het vraagstuk, de betrokken spelers en hun competenties. Processen, procedures en structuur zijn daarbij hulpmiddelen en ondergeschikt aan het beoogde resultaat, waarbij de directie stuurt op organisatiebrede thema's, domeinen en waarden.

In de stukken komt de noodzaak naar voren om de gemeentelijke organisatie zo in te richten dat ze in staat is om met steeds wisselende – en deels nog onbekende – vraagstukken om te gaan. De organisatieopdracht in de startbrief, evenals de invulling in het organisatieplan, legt de nadruk op de structuur (ofschoon ook de onderwerpen processen en cultuur zijn vermeld in de startbrief). In de uitwerking van het organisatiemodel ligt weinig nadruk op de werking van die structuur.⁹

Er zijn verschillende manieren waarop een organisatie flexibiliteit in kan bouwen in de structuur van de organisatie. Een netwerkorganisatie is één van die manieren. In de stukken is geen heldere afweging terug te vinden over welke verschillende manieren zijn overwogen om flexibiliteit in de organisatie in te bouwen.

⁹ De werking van de structuur gaat bijvoorbeeld over de coördinerende mechanismen zoals managementprocessen ('hoe worden besluiten genomen binnen de nieuwe structuur?') en resultaatsturing ('hoe wordt geborgd dat organisatiedoelen worden gerealiseerd in de nieuwe structuur?').

2.3.2 Beelden (achteraf) over het principe van de flexibele netwerkorganisatie

In de gesprekken en interviews wordt de noodzaak onderkend van een flexibele organisatie waarbinnen in wisselende samenstellingen aan verschillende opgaven wordt gewerkt. Ook de brede verscheidenheid aan onderwerpen die onder de term 'organisatie' vallen worden herkend. Als randvoorwaarden worden onder andere genoemd de noodzaak voor transparante processen, professionaliteit en professionele vrijheid van medewerkers, heldere taakverantwoordelijkheid op het niveau van afdelingen, maar ook van medewerkers. Ook wordt erkend dat de flexibele netwerkorganisatie eisen stelt aan de medewerkers zoals het flexibel kunnen zijn, het om kunnen gaan met onzekerheid en het 'door de organisatie heen kunnen laveren'. Hiermee ontstaat het beeld dat er een brede herkenning is van de organisatievisie als oplossing voor de uitdagingen waar de gemeente voor staat, evenals de herkenning dat dit organisatievraagstuk vele facetten heeft die met elkaar samenhangen.

In de beleving van respondenten is de uitwerking van de organisatie echter niet afgemaakt in lijn met de oorspronkelijke gedachte van de nieuwe organisatie – en functioneert deze ook niet als bedoeld. Vaak wordt aangegeven dat het ontwerptraject gestopt is bij het tekenen van de nieuwe structuur, terwijl onvoldoende is uitgewerkt en gedetailleerd hoe de nieuwe organisatie vervolgens moet gaan werken. Bovendien is in de beleving van de respondenten niet vastgehouden aan de principes die werden geformuleerd.

Met name managers geven aan dat de verhouding tussen vaste en flexibele taken in de uitwerking te weinig aandacht heeft gekregen. Dit onderscheid was wel in de visie op de nieuwe organisatie aanwezig, maar is niet verder uitgewerkt naar organisatieprincipes en -oplossingen.

Ook wordt erop gewezen dat niet is voldaan aan de randvoorwaarden waardoor dit systeem zou werken. Zo blijft de formele sturing op inhoud en prioritering, ook die voor flexibele opgaven, via de lijnorganisatie dominant en is er daardoor weinig ruimte voor het ontstaan van flexibele netwerken.

2.3.3 Analyse

De visie op de organisatie is – min of meer – in lijn met de missie uitgewerkt en er werd gekozen voor een flexibele netwerkorganisatie naar het model van Kotter. Andere oplossingen dan een netwerkstructuur om het werk op de gewenste flexibele manier te organiseren zijn wij in de gesprekken en documenten niet tegengekomen. Wij vinden het belangrijk om op te merken dat oplossingen in een organisatieontwerpproces zou moeten worden gezocht vanuit de opgaven, het (reguliere) werk, de context en de ambities van een organisatie in plaats van vanuit een gekozen archetype organisatie-model.

Het is niet duidelijk waarom uiteindelijk voor dit model is gekozen en niet voor andere modellen of sturingsprincipes die wellicht ook een antwoord hadden kunnen bieden op de andere eisen die vanuit de omgeving gesteld werden. Daarnaast valt op dat, hoewel is onderkend dat niet alles in de organisatie flexibel hoeft te worden ingericht, er geen expliciete aandacht is voor welke taken 'vast' zijn en hoe deze worden georganiseerd.

Een netwerkorganisatie verschilt, volgens het geadopteerde model van Kotter, op fundamentele punten van de domeinstructuur die Haarlem gewend was. De rol, scope en samenstelling van leidinggevende functies en rollen verschuift van verticale sturing naar horizontale verbinding. Medewerkers moeten in verschillende samenstellingen, rollen en invalshoeken aan opgaven werken. De overstap van een domeinstructuur naar een netwerkstructuur is daarmee complex. In de vertaling van de organisatievisie naar het organisatie-model zien we dat er geen nadere uitwerking geweest is van de werking van de nieuwe structuur.

In de praktijk blijkt dat is teruggevallen op een model van traditionele lijnsturing waarbij een medewerker voor de inhoud en prioritering van de werkzaamheden wordt gestuurd vanuit zijn of haar hiërarchische leidinggevende. Ook voor, bijvoorbeeld, het werken in projecten en programma's loopt de sturing via de lijn. Hiermee is er niet alleen geen aansluiting op de filosofie van de flexibele netwerkstructuur volgens Kotter, maar is ook de vermenigving tussen vast en flexibel werk in de uitvoering compleet.

Uiteindelijk maakt het niet uit of het organisatie-model van de gemeente Haarlem het beste past bij een netwerkorganisatie zoals Kotter beschreef, of een domeinstructuur. Het gaat erom of de gekozen structuur goed is uitgewerkt, een oplossing biedt voor de geïdentificeerde opgaven en een goede invulling geeft aan de ontwerpcriteria. In het geval van de gemeente Haarlem ontbreekt de link tussen de opgaven, de daaruit volgende ontwerpcriteria en de structuur.

2.4 Sturing op de organisatieontwikkeling

2.4.1 Flexibel en Veilig

In 2016 heeft de directie een aantal programma's in het leven geroepen om vorm te geven aan de principes van haar visie op de organisatie. De organisatieontwikkeling vond plaats onder de titel 'Flexibel en Veilig'. De filosofie was dat de organisatieverandering 'organisch' zou plaatsvinden. Ofschoon het dus formeel niet om een reorganisatie ging, werd de structuur aangepast en werden medewerkers en managers daarin geplaatst. Daarbij vielen nadrukkelijk geen ontslagen; iedereen kreeg een (nieuwe) plek.

Sturing op de organisatieontwikkeling

Ten behoeve van onze documentstudie heeft de organisatie ons zeer veel documenten ter beschikking gesteld. Noch uit deze stukken, noch uit de gesprekken blijkt dat er met ingang van 2018 gestructureerd en integraal werd gestuurd, gemonitord en bijgesteld op de organisatieontwikkeling. Het invoeren van de A3-jaarplannen van de directie en van afdelingen was wel een vorm van sturing, maar dit heeft niet binnen de organisatie een sturende rol gekregen in de praktijk. Ook zijn verder op deelonderwerpen en binnen onderdelen van de organisatie interventies gepleegd. Deze evaluatie is echter het eerste (integrale) onderzoek naar de *gehele* organisatie(ontwikkeling) sinds de start in 2015. Er is geen sprake van (tussentijdse) evaluatie- en dus leermomenten.

Een belangrijke veranderingsfactor die nog eens bovenop de organisatieontwikkeling kwam, was de centrumconstructie van Haarlem ten behoeve van alle taken van de gemeente Zandvoort. Deze centrumconstructie ging per 1 januari 2018 in. In dat kader zijn vrijwel alle medewerkers die in dienst waren van de gemeente Zandvoort in de Haarlemse organisatie opgenomen. De gemeentelijke organisatie van Haarlem voert sindsdien vanuit een centrumconstructie alle taken voor de gemeente Zandvoort uit. Dit betekent dat de organisatie vanaf 2018 een stuk groter werd en de inwoners en bestuurders van twee gemeenten ging bedienen. De instroom van nieuwe medewerkers in 2018 bedroeg 24,2%; iets meer dan het dubbele van de normale instroom van de gemeente Haarlem. De inpassing van de nieuwe medewerkers in de organisatie, en het werken voor twee besturen, is gelijktijdig met de organisatiewijzigingen uitgerold.

Leiderschapsontwikkeling

Eén van de projecten die onder het programma Flexibel en Veilig viel, was het project leiderschapsontwikkeling. Begin 2015 sprak de toenmalige directie de wens uit om de organisatieontwikkeling te laten ondersteunen door een proces van Leiderschapsontwikkeling.¹⁰ Vanuit het programma zijn er in 2015 gesprekken met leidinggevendenden gevoerd over wat leidinggevendenden nodig hadden in hun ontwikkeling. In de maand september 2016 is er een kick-off geweest van het leiderschapsprogramma. Tijdens deze kick-off gingen zowel leidinggevendenden als medewerkers met elkaar in gesprek over het leiderschap dat de gemeente Haarlem nodig had. Ook is men in werkateliers aan de slag gegaan met de visie op leiderschap en het projectplan voor het leiderschapsprogramma. Op basis van deze kick-off zijn er vijf basiskwaliteiten benoemd voor leidinggevendenden. In januari 2017 is het projectplan vastgesteld. Het leiderschapsprogramma zou gebaseerd zijn op de eerder ontwikkelde vijf basis kwaliteiten, het zou worden aangeboden aan zowel formele leiders als informele leiders (onder andere programma en projectmanagers, coördinatoren en veiligheidsmanagers) en het aanbod zou worden samengesteld samen met de doelgroep. In het leiderschapsprogramma zaten drie leerlijnen: een kennisleerlijn (onderwerpen als bedrijfsvoering en juridische zaken), de persoonlijke leerlijn en de inspiratieleerlijn (inspiratiebijeenkomsten met onder andere Dopper¹¹ en met de gemeenten Alkmaar en Haarlemmermeer). In de persoonlijke leerlijn zat een instapmodule, die nagenoeg alle leidinggevendenden hebben doorlopen. Deze instapmodule gaf leidinggevendenden zicht op waar hun kwaliteiten en ontwikkelpunten lagen, gezien de vijf basis kwaliteiten. Na de instapmodule was er een reviewafspraken met één van de projectleiders. In dit gesprek werd besproken waar nog de verdere ontwikkelbehoefte lag. Op basis van deze gesprekken is er een voorstel gedaan voor een aanbod voor leidinggevendenden. Leidinggevendenden hebben zelf aangegeven waar het meeste behoefte aan was. De top 5 van meest aangevraagde modules is vervolgens ingekocht. Het leiderschapsprogramma heeft als project tot de zomer van 2018 gelopen. Daarna is het door de directie overgedragen aan de afdeling HRM.

¹⁰ Presentatie Leiderschapsontwikkeling overdracht (2018).

¹¹ Dopper is een Haarlems bedrijf dat plastic hervulbare waterflessen in de handel brengt om het gebruik van plastic wegwerpflesjes tegen te gaan.

2.4.2 Beelden over de organisatieontwikkeling

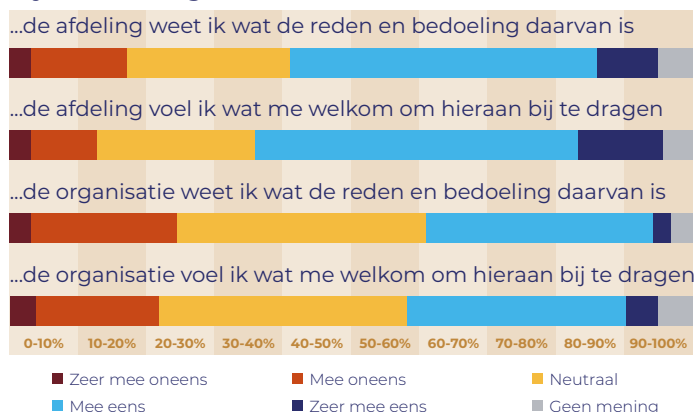
Sturing op de organisatieontwikkeling

In de gesprekken komt regelmatig het begrip ‘ad hoc’ voorbij als het gaat om de implementatie van de voorgenomen wijziging van de organisatie. Nadat de nieuwe organisatiestructuur is geïmplementeerd, is binnen de gemeente Haarlem veel aandacht besteed aan het maken van verschillende plannen. Afdelingsmanagers en medewerkers zijn uitgebreid betrokken bij de planvorming en totstandkoming van de organisatieontwikkeling, maar dit is nagelaten in het vervolgproces. In de interviews wordt aangegeven dat deze plannen maar deels worden opgepakt en vaak na een tijdje stranden, omdat er steeds nieuwe prioriteiten zijn. De plannen worden niet afgemaakt. Denk hierbij onder andere aan het leiderschapsprogramma. Dit geldt ook voor plannen om de cultuur te veranderen. In de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat er geen duidelijk eindbeeld werd neergezet en overgebracht. Veelzeggend is de uitspraak ‘wel een organogram, maar geen stip’.

De voortgang over de organisatieontwikkeling kwam richting de medewerkers via ‘nieuws en mededelingen’. Bovendien beperkten de werkdruk en de ‘waan van de dag’ de inzet om mee te doen met de aangeboden activiteiten. Ook de managers geven aan dat zij weinig werden meegenomen in de organisatieontwikkeling, noch een helder benoemde rol kregen in die ontwikkeling en daarvoor werden geëquipeerd.

Uit de interviews blijkt dat de organisatiebrede verandering vooral is gericht op het ontwerpen en implementeren van een nieuwe structuur en bijbehorende processen (de bovenstroom). Er wordt gezien dat cultuur en gedrag ook aandacht moeten krijgen, echter krijgt dit organisatiebreed weinig prioriteit.¹² Er zijn desgevraagd effectieve mechanismen om nieuwe initiatieven of verandering tegen te gaan. Plannen moeten met meerdere mensen worden afgestemd en aangepast. Ook is er vaak iemand anders al bezig met hetzelfde onderwerp, en moeten beide initiatieven worden samengevoegd. Er moeten onderzoeken worden gedaan en er moet geld worden gevonden binnen bestaande mogelijkheden. Hierdoor komen initiatieven nogal eens tot stilstand.

Bij veranderingen in ...



Figuur 5. Enquêteresultaten over organisatieveranderingen naar aanleiding van de evaluatie van de organisatie (N= 643).

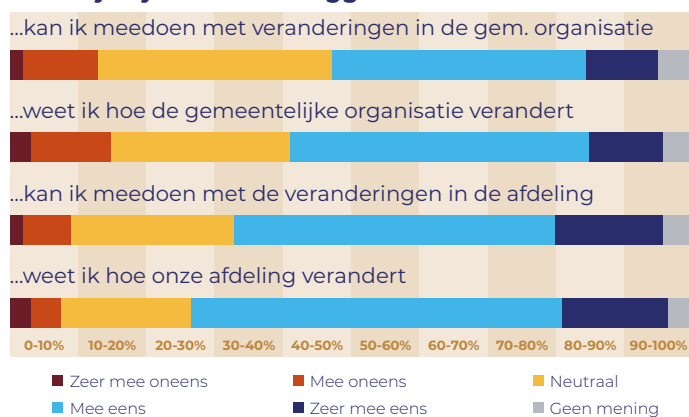
Uit de enquête komt naar voren dat het voor het merendeel (54%) van de medewerkers voor hun afdeling redelijk duidelijk is wat de redenen voor veranderingen in de afdeling zijn. Voor 17% van de medewerkers is dit niet duidelijk. Bij de domeinen bedrijfsvoering en dienstverlening (23%) en de concernstaf (30%) geven de meeste medewerkers aan de reden en bedoeling van veranderingen in de afdeling niet te kennen. In het sociaal domein ligt dit aantal met 5% verreweg het laagst. Voor hen is het ook met 66% het meest duidelijk wat de reden voor veranderingen in de afdeling zijn. Het merendeel van de medewerkers voelt zich ook welkom om bij te dragen aan veranderingen in de afdeling (61%). Ook hier voelen medewerkers van het sociaal domein zich het meest welkom en medewerkers van de concernstaf en bedrijfsvoering en dienstverlening het minst.

Bij veranderingen in de organisatie is een kleiner gedeelte van de medewerkers op de hoogte van de reden van de verandering (38%). Ook is het voor een kwart (24%) niet duidelijk wat de reden van de organisatieverandering is. Voor medewerkers in het sociaal domein en VECH is dit het duidelijkst, bij medewerkers in het fysiek domein, de concernstaf en bedrijfsvoering en dienstverlening het minst duidelijk. Ook voelt een kleiner percentage (39%) dan op afdelingsniveau (61%) zich welkom om aan organisatieveranderingen bij te dragen. Medewerkers van afdelingen in het sociaal domein en VECH voelen zich het meest welkom, medewerkers in het fysiek domein, concernstaf en bedrijfsvoering en dienstverlening het minst.

¹² In het Sociaal Domein heeft de afgelopen jaren wel een uitgebreid cultuurtraject plaatsgevonden. Dat lijkt positieve gevolgen met zich mee te hebben gebracht voor het functioneren van de afdelingen binnen het sociaal domein, afgaande op de gesprekken en de uitkomsten van de enquête.

Leidinggevendens spelen een belangrijke rol in het meenemen en betrekken van medewerkers bij veranderingen in de afdeling en de organisatie. Uit de enquête komt naar voren dat leidinggevendens medewerkers goed betrekken en informeren over veranderingen over de afdeling (zie figuur 6). Bij veranderingen in de organisatie geeft nog steeds meer dan de helft (55%) van de medewerkers aan dat ze goed worden meegenomen en kan iets minder dan de helft (47%) goed meedoen met veranderingen in de organisatie door de leidinggevende.

Dankzij mijn direct leidinggevende ...



Figuur 6. Enquête resultaten over rol leidinggevende bij organisatieverandering.

Leiderschapsontwikkeling

Iedereen kreeg een plek in de nieuwe organisatiestructuur. Er is destijds door de directie geen duidelijk profiel opgesteld waar leidinggevendens in hun rol aan moesten voldoen, zo blijkt uit interviews. Wel zijn er samen met medewerkers en leidinggevendens zelf tijdens de kick-off van het leiderschapsprogramma vijf basiskwaliteiten benoemd voor leidinggevendens. Door de directie is echter niet aan de voorkant aangegeven dat alleen leidinggevendens die aan een bepaald profiel voldeden zouden worden geplaatst. Er is ook niet aan de achterkant besproken wat het gewenste profiel was en wat dit vroeg aan ontwikkeling van de leidinggevendens. Dit leidde tot onduidelijkheid over verwachtingen.

Een van de directeuren was opdrachtgever van het leiderschapsprogramma. Deze directeur stuurde op het proces. Uit de interviews blijkt dat de leden van de directie ambassadeurs waren van het programma. Zo hebben zij ook allemaal meegedaan aan de instapmodules en schreven zij er bijvoorbeeld blogs over.

Tijdens de looptijd van het project werd vanuit de directie regie gevoerd op het leiderschapsprogramma. In juli 2018 is het leiderschapsprogramma overgedragen naar een specifieke medewerker binnen de afdeling HRM. Deze medewerker verliet na enkele maanden de organisatie. Met de overdracht is er wel geld beschikbaar gesteld voor leiderschapsontwikkeling uit het reguliere opleidingsbudget, echter, is er geen capaciteit beschikbaar gesteld. Na vertrek van de medewerker die verantwoordelijk was voor leiderschapsontwikkeling binnen HRM was de regie verdwenen.

2.4.3 Analyse

Tot nu toe is de organisatieontwikkeling (bewust) geleidelijk en organisch verlopen. Er is niet gestuurd op het bereiken van de organisatiebreed geformuleerde doelstellingen. Er is wel binnen afdelingen en soms ook binnen domeinen gestuurd op het realiseren van doelstellingen. Er is echter niet helder gestuurd op de samenhang daartussen.

Er is niet tussentijds gereflecteerd op de voortgang van de organisatiebrede doelstellingen noch de wijze om daar te komen. De komst van de medewerkers van Zandvoort begin 2018 leidde ertoe dat de organisatie op dat moment naast de aangepaste structuur ook nog eens een (groot) aantal medewerkers en taken erbij kreeg. Dit was een stapeling van veranderingen die de druk meteen erg vergrootte.

We zien een stapeling van losse veranderinitiatieven. Deze veranderingen lijken vaak met alle energie te beginnen. Echter, na verloop van tijd verslapt de aandacht en wijzigen prioriteiten. Het gevolg is dat de verandering niet wordt afgemaakt en vooral blijft hangen op bovenstroominterventies, gericht op structuur, processen en communicatie. De organisatie heeft daarmee geleerd dat veranderingen uiteindelijk niet doorgaan en heeft ook succesvolle manieren ontwikkeld om veranderingen tegen te gaan. Er is hierdoor een taaiheid in verandering ontstaan, die met elke keer dat een verandering niet goed wordt doorgevoerd, zal vergroten.

Er is voor de organisatiebrede ontwikkeling geen duidelijke stip op de horizon, met daarin concreet in gedrag uitgewerkt wat er van leidinggevendens en medewerkers wordt verwacht. Mede hierdoor is het voor medewerkers lastig om prioriteiten te stellen; het is immers niet duidelijk wat de gemeente nu écht belangrijk vindt. In de gesprekken komt naar voren dat het voor medewerkers lastig is om te veranderen en ander gedrag te vertonen. Enerzijds komt men niet toe aan reflecteren en experimenteren met nieuw gedrag omdat de werkdruk hoog is.

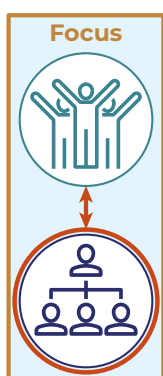
Anderzijds is het ook lastig ander gedrag te vertonen als niet helder is welk ander gedrag er concreet van medewerkers wordt verwacht.

Leidinggevend zijn cruciaal om gedrag in organisaties te veranderen. Zij dienen het goede voorbeeld te geven, duidelijk te maken wat er van medewerkers wordt verwacht en medewerkers te sturen en te coachen in hun ontwikkeling naar het gewenste gedrag. In verandering hebben zij een dubbelrol; enerzijds verandert hun eigen rol en hebben zij daarin zelf een ontwikkeling te maken, en anderzijds moeten zij hun medewerkers meenemen in de ontwikkeling gegeven wat de organisatie van de medewerkers vraagt. Als we kijken naar de veranderende rol dan is er onvoldoende aangegeven vanuit de directie wat men verwachtte van leidinggevend in hun rol. Leidinggevend zijn in eerste instantie goed ondersteund in hun ontwikkeling. Echter, nadat het leiderschapsprogramma werd overgedragen aan de lijnorganisatie is de aandacht hiervoor weggezaakt. Dit komt ook omdat er voor het begeleiden van leiderschapsontwikkeling geen capaciteit is vrijgemaakt om deze taak uit te voeren. Tevens lijkt het erop dat in het leiderschapsprogramma weinig aandacht was voor ontwikkelen van leidinggevend in het leidinggeven aan verandering.



HOOFDSTUK 3

Publieke waardepropositie



In het publieke waardemodel dat we hanteren, zijn overheden er uiteindelijk om publieke waarde te realiseren. Die publieke waarde als uitgangspunt staat in dit hoofdstuk centraal. Dit is de eerste 'bol' in het model dat in hoofdstuk 1 wordt geschetst. De twee andere bollen, de organisatie van de publieke waarde en de legitimiteit vanuit de omgeving, komen in de daarop volgende hoofdstukken aan bod.

In dit hoofdstuk gaan we beknopt in op de belangrijkste opgaven, ambities en doelen van de gemeenten Haarlem en Zandvoort. Vervolgens gaan we in op de vraag of en hoe ambities en doelen samenhangend en strategisch tot stand komen.

3.2 Vertaling van maatschappelijke opgaven naar de organisatie

- Visie en coalitieakkoorden worden niet breed en integraal (dus samenhangend en niet alleen op onderdelen) doorleefd binnen de organisatie. Waar de onderdelen in de organisatie dus aan bijdragen, zijn primair de doelen op hun eigen terrein. De bijdrage aan 'het grote geheel' kan voor grote delen van de organisatie niet (inhoudelijk) worden aangegeven.
- Dit leidt tot een optelsom van prioriteiten die de facto laag in de organisatie worden gedefinieerd en waar bestuurlijke prioriteiten 'bovenop' komen. Er is daarmee geen sprake van een eenduidige en samenhangende richting voor de organisatie. De optelsom van prioriteiten leidt tot een grote druk op de (capaciteit van) Haarlemse organisatie.

Hoofdbevindingen

3.1 Ambities en doelen

- De Haarlemse organisatie werkt betrokken en toegewijd voor de inwoners en besturen van Haarlem en Zandvoort. Daar is binnen en buiten de organisatie brede waardering voor. We zien alleen dat die inzet soms ongericht, vaak ad hoc en niet samenhangend gepleegd wordt.
- We zien dat het voor de Haarlemse organisatie ontbreekt aan een duidelijk richtinggevend inhoudelijk perspectief. Er is geen leidend verhaal van 'wat Haarlem is en wil zijn' op de lange termijn; de visie 2040 is niet leidend. Het coalitieakkoord is daarmee het leidende strategische document voor de organisatie. Dit laatste geldt ook voor Zandvoort.

3.1 Ambities en doelen

3.1.1 Maatschappelijke opgaven in visie en coalitieakkoorden

In deze paragraaf gaan we in op de publieke waarde die de gemeenten Haarlem en Zandvoort willen leveren. Daarbij oriënteren we ons op de integrale strategische bepaling van opgaven, naast (of liever gezegd boven) de vele beleidsstukken die zien op de strategie op individuele beleidsterreinen.

Visie 2040

In 2017 ontwikkelde de gemeente Haarlem een visie 2040. Deze visie schetst de koers voor de ontwikkeling van Haarlem: een stad waar de eeuwenoude wijken in het westen een aanvulling vormen op de nieuwe stedelijkheid in het oosten en noorden van de stad. **'Een mooie, veerkrachtige en sterke stad in 2040. Samen meer dan de som der delen.'** De visie 2040 bevat zestien onderwerpen verdeeld over de drie thema's mooi, veerkrachtig en sterk. Per thema wordt belicht wat de ontwikkelingen en wensen voor de stad in 2040 betekenen.

Een van de onderwerpen is 'Haarlemmers en lokaal bestuur'. Daarbij wordt geschetst dat de rolverdeling tussen Haarlemmers en het lokaal bestuur verandert. Als de gemeente geen rekening houdt met het feit dat sommige Haarlemmers sterker betrokken zijn bij de stad dan andere, leidt dat tot sociale ongelijkheid, aldus het stuk. De stad wenst daarom een gemeente die voor haar inwoners en partners functioneert als betrouwbare samenwerkingspartner, vanuit gelijkwaardigheid, met experimenten en een denktank op het gebied van lokaal bestuur en verantwoordelijkheid voor alle betrokken partijen. In 2040 moet er een evenwichtige samenwerking zijn tussen gemeente en de stad.

De visie is in december 2017 door de raad van Haarlem als 'referentiedocument' vastgesteld. In het stuk wordt niet ingegaan op wat de thema's, ontwikkelingen en wensen voor de organisatie betekenen. Ook de organisatie zelf heeft geen doorvertaling gemaakt van de ambities van de visie 2040 naar de (ontwikkeling van de) organisatie.

Coalitieakkoorden

Sinds 2015 was sprake van twee coalitieakkoorden: voor de periode 2014-2018 en het huidige akkoord 2018-2022.

Het coalitieakkoord van **Haarlem** 'Duurzaam doen' werd in 2018 gesloten tussen GroenLinks, PvdA, D66 en CDA. Het akkoord wil vaart zetten achter de ontwikkelingen om de stad toekomstbestendig te maken, op het gebied van duurzaamheid, energie en mobiliteit, om nog grotere klimaatveranderingen op te kunnen vangen en om het sociaal domein verder te verbeteren. Het akkoord ziet kansen om de stad leefbaarder en socialer te maken, om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en voor werkgelegenheid en innovatieve bedrijven. 'We gaan voor een stad waar meer mensen gelijke kansen hebben, waarin iedereen kan meedoen, waar we solidair zijn met elkaar en we elkaar gelijkwaardig behandelen. Een ongedeelde stad.'

Het coalitieakkoord bevat ook een hoofdstuk over de gemeentelijke organisatie. Dit hoofdstuk begint met de notie 'Goed voorbeeld doet goed volgen'. Het bestuur en de ambtelijke organisatie geven het goede voorbeeld op het gebied van goed werkgeverschap, duurzaamheid en afspiegeling van de samenleving. Verder wordt gewezen op een goede communicatie, verbinding met de stad, inkoop en digitalisering. Als actiepunt wordt geformuleerd om te onderzoeken welke flexibele inzet in de organisatie omgezet kan worden naar vaste inzet, met het doel de kwaliteit van de eigen organisatie te verbeteren en kennis te behouden voor strategische functies.

De ambities en opgaven van **Zandvoort** zijn in vergelijking tot vele andere Nederlandse gemeenten met minder dan 20.000 inwoners groot; zij passen in veel opzichten meer bij grotere gemeenten. De ambities van Zandvoort liggen op het economische vlak en daarbinnen met name op het gebied van het toerisme. Dat laatste brengt een grote gerichtheid op ondernemers met zich mee; zeer vaak zijn zij ook onderdeel van de Zandvoortse gemeenschap zelf. Verder zijn er grote ambities en opgaven op het gebied van wonen. De gemeente Zandvoort heeft de opgave om te zorgen voor een passend woningaanbod, om een evenwichtige bevolkingssamenstelling en een toekomstbestendige (en kwalitatief hoogwaardige) woningvoorraad te realiseren. In het oog springt verder een aantal ruimtelijke projecten, waaronder het Watertorenplein, Badhuisplein en Entree Zandvoort (alle drie onderdelen van de voormalige Middenboulevard). Verder mag natuurlijk de Dutch Grand Prix (Formule 1) niet onvermeld blijven.¹³

Coalitieakkoorden leidend en optelsom van ambities

In 2015 is de bestuursstijl van de gemeente Haarlem geëvalueerd. De evaluatie geeft aan dat in contact met externe partijen een aantal keren bij de gemeente Haarlem is aangegeven dat de gemeente een sterke visie mist, met name in relatie tot evenementen en marketing. De buitenwereld miste een duidelijk beeld van wat voor stad Haarlem wil zijn en wat voor organisatie de gemeente wil zijn. In brede zin leek er ook behoefte te zijn naar een antwoord op de vraag wat de stip op de horizon is van de gemeente.¹⁴

De visie die in 2017 werd geformuleerd, heeft niet in deze behoefte kunnen voorzien.

De brede behoefte aan een lange termijn visie/richting komt nog steeds naar voren; bijvoorbeeld in de cultuuranalyse van de programma dienstverlening maar ook in gesprekken met externe partners.¹⁵ De wensen vanuit leidinggevend/bestuur en de wensen van de burger liggen uit elkaar, waardoor men niet weet waar de focus ligt.¹⁶

Ambtelijk, bestuurlijk noch door maatschappelijke stakeholders wordt de visie 2040 gezien als richtinggevend voor de stad, gemeente en organisatie. Het coalitieakkoord wordt – vanzelfsprekend – wel door bestuurders als leidend gezien. Dat geldt ook voor de organisatie, maar daarbij wordt wel aangetekend dat het een grote optelsom van ambities is.

¹³ Evaluatie 'Zandvoort en Haarlem samen op weg', 2020.

¹⁴ Bijlage notitie nieuwe bestuursstijl (2015).

¹⁵ Cultuuranalyse dienstverlening gemeente Haarlem – Onderzoeksrapport (2020).

¹⁶ Signalenkaart dienstverlening (2020).

Er wordt samenhang gemist; er mist een ‘verhaal van Haarlem’ c.q. Zandvoort. In de organisatie wordt aangegeven dat het nieuwe college in 2018 een ambitieuze agenda neerzette. Gecombineerd met de start van de dienstverlening aan Zandvoort leidde dit tot een hoog eisenpakket vanuit bestuur en politiek. In de gesprekken komt naar voren dat er een grote loyaliteit en dienstbaarheid is naar de besturen en de raden van Zandvoort en Haarlem om die hoge ambities waar te maken. Hierover later meer.

3.1.2 Analyse

De vraag ‘wat voor gemeente ben je en wat wil je zijn’ is de welbekende stip op de horizon die vanuit maatschappelijke opgaven en ambities richting kan geven. In 2017 heeft Haarlem een traject doorlopen om tot zo’n integrale visie te komen. Deze visie 2040 is door het college van B&W als ‘referentiedocument’ vastgesteld en niet als ‘richtinggevend document’.

We zien dat het voor de Haarlemse organisatie daarmee ontbreekt aan een duidelijk richtinggevend inhoudelijk perspectief. Er is geen leidend verhaal van ‘wat Haarlem is en wil zijn’ op de lange termijn – en wat dat vervolgens vraagt van de prioriteiten van de organisatie. Als er een toekomstvisie leidend is dan is dat het coalitieakkoord.

3.2 Vertaling van maatschappelijke opgaven naar de organisatie

Het vraagstuk hoe (welke) ambities en opgaven van de stad Haarlem¹⁷ moeten worden doorvertaald naar de organisatie, is in een aantal interne stukken aan de orde gekomen. Daarbij zien we dat doelen en resultaten veelal op het niveau van afdelingen worden geformuleerd. Voor verschillende afdelingen is dit vastgelegd in (A3-) jaarplannen. Afdelingen werken hierin met verschillende formats, waarin een optelsom van doelen, resultaten en prioriteiten worden genoemd. In deze jaarplannen ontbreekt over het algemeen een duidelijke koppeling met organisatiebrede en afdelingsoverstijgende en bestuurlijke ambities en prioriteiten. Een positief voorbeeld waar wel sprake is van een duidelijke en afdelingsoverstijgende strategische agenda, en waar ook een duidelijke koppeling is gemaakt naar bestuurlijke ambities treffen we in de Strategische Agenda Sociaal Domein.¹⁸

Bestuurlijke en politieke doelen

Gesprekspartners binnen de organisatie geven aan dat er een grote gedrevenheid en betrokkenheid is bij de stad Haarlem en het dorp Zandvoort. Die betrokkenheid geldt met name de maatschappelijke opgaven waar de medewerkers zelf aan werken. In het sociaal domein zien we bijvoorbeeld zorgzaamheid terugkomen, en in het fysiek domein betrokkenheid bij de (mooie, monumentale) stad en het dorp aan de zee.

Een ‘groot verhaal’ is er niet en resulteert ook niet meteen logischerwijs uit het karakter en de opgaven van Haarlem. In elementen van het verhaal dat door gesprekspartners met ons gedeeld is, is dat in Haarlem een ‘complete’ stad wil zijn, maar dat er daarin ook gelijk spanning besloten zit tussen enerzijds behoud en beheer en anderzijds ambitie en innovatie. Voor Zandvoort is een dergelijk verhaal er ook niet, zij het dat het karakter en de maatschappelijke opgaven op zich al veel richting aangeven: een dorp aan zee met jaarlijks vijf miljoen bezoekers.

In de organisatie wordt aangegeven dat het nieuwe college van Haarlem in 2018 een ambitieuze agenda neerzette. Gecombineerd met de start van de dienstverlening aan Zandvoort leidde dit tot een hoog eisenpakket vanuit bestuur en politiek. In de gesprekken komt naar voren dat er een grote loyaliteit, werkeethos en dienstbaarheid is naar de besturen en de raden van Zandvoort en Haarlem om die hoge ambities waar te maken. Daar is veel lof van beide besturen over. Daar waar het knelt in de organisatie om die ambities ook waar te kunnen maken en er zich dilemma’s voordoen, worden keuzes regelmatig niet snel genoeg op de collegeafdelingen gelegd. Hierdoor voelen de besturen zich niet altijd in staat gesteld om kaders mee te geven of tijdig bij te sturen.

Er is door de hele organisatie de sterke neiging om mee te gaan in de wensen van het bestuur. ‘Nee’ zeggen omdat wensen niet haalbaar zijn, is binnen de ambtelijke organisatie ‘not done’.¹⁹ Door de organisatie wordt een sterke druk ervaren vanuit de politiek op het kunnen realiseren van doelen en resultaten. Soms betekent dit dat er vanuit de raad op een hoog detailniveau (‘stoeptegelniveau’) bijgestuurd wordt, of dat plannen en ambities het uiteindelijk na lange voorbereiding toch niet halen. Fouten worden in de politiek uitgebreid besproken. Daarmee ontstaat bij medewerkers enige voorzichtigheid en een sterk effect om meer met elkaar af te stemmen.

¹⁷ Voor Zandvoort is deze vraag (nog) niet gesteld; zie hiervoor de evaluatie van de samenwerking ‘Zandvoort en Haarlem samen op weg’, 2020.

¹⁸ Strategische Agenda Sociaal Domein (2020).

¹⁹ Dat komt eveneens terug in meerdere onderzoeken en rapporten, zoals het Onderzoek beleidsadviesing civiele projecten (2018) van Twynstra Gudde.

Geen duidelijke vertaling van bestuurlijke doelen naar organisatie- en afdelingsdoelen

Voor ongeveer de helft van de respondenten uit de enquête is duidelijk wat de besturen van de gemeenten Haarlem en Zandvoort willen voor de toekomst.

Het is duidelijk ...



Figuur 7. **Helderheid over doelen en resultaten.**

In de organisatie is er geen duidelijke wijze waarop bestuurlijke doelen en ambities worden vertaald naar het niveau van afdelingen (en naar capaciteit en middelen). Het is daarmee niet helder hoe de doelen en resultaten waaraan afdelingen werken zich verhouden tot de bestuurlijke doelen (en vice versa). Individuele afdelingen krijgen daarmee veel ruimte om de eigen doelen en resultaten centraal te stellen. De verbinding tussen wat afdelingen doen en waar de organisatie als geheel naartoe wil ontbreekt.

'Alleen als je jezelf erin verdiept dan kan je achter de doelen van de organisatie komen. Ze worden absoluut niet actief uitgedragen'

Doordat onduidelijk is hoe bestuurlijke doelen worden vertaald in de organisatie, is voor bestuurders onduidelijk wie voor hen bij nieuwe vraagstukken aanspreekpunt is binnen de organisatie. Het lijkt soms dat veel verschillende mensen binnen de organisatie over onderdelen gaan. Het is ook per situatie weer verschillend wie er over gaat. Daarmee is het voor bestuurders van beide gemeenten ingewikkeld om integraal op resultaten te kunnen sturen. Het ontbreekt aan heldere opdrachtnemers en er is onduidelijkheid over wie en verantwoordelijk is om door te pakken.

Heldere afdelingsdoelen, geen heldere (verbinding aan) organisatie doelen

Op het niveau van doelen voor de organisatie vindt 46% van de organisatie duidelijk waar aan gewerkt wordt en vindt 22% dit onduidelijk. Tussen de verschillende afdelingen bestaan verschillen in hoeverre ze de doelen van de organisatie helder achten. Afdelingen die vallen onder het sociaal domein vinden de doelen van de organisatie het meest duidelijk (63,9%), bij het fysiek domein is dit 48% en bij VECH is dit 52%. De concernstaf (39,2%) en bedrijfsvoering en dienstverlening (38%) vinden de doelen waar de organisatie aan werkt het minst duidelijk. Bij de concernstaf vindt een derde (32,2%) de doelen onduidelijk tot zeer onduidelijk en bij bedrijfsvoering en dienstverlening een kwart (25,5%).

Als het gaat om het afdelingsniveau, zijn de doelen overwegend helder voor medewerkers. Voor ongeveer driekwart van de medewerkers (76%) is duidelijk hoe zijn/haar werkzaamheden bijdragen aan het realiseren van de doelen en resultaten van de afdeling. In het sociaal domein is dit voor 90% van de respondenten duidelijk, gevolgd door VECH (75,5%), het fysiek domein (71,8%), bedrijfsvoering en dienstverlening (69,7%) en de concernstaf (65,7%).

Tegelijkertijd is het voor medewerkers niet helder wat doelen van andere afdelingen zijn en hoe de eigen afdelingsdoelen zich daartoe verhouden. Dat betekent dat er weinig (zicht op) samenhang is tussen de doelen van de afdeling, de relatie met de bestuurlijke doelen en het realiseren van de opgaven. Dat betekent dat de gemeentelijke organisatie voor Haarlem en Zandvoort niet vanuit een integraal portfolio werkt aan het realiseren van de opgaven.

Samenhang tussen doelen

Vanuit de beide besturen wordt geconstateerd dat de samenhang en koppeling van onderwerpen die op de college tafel komen er niet altijd voldoende is. Er worden verschillende voorbeelden genoemd waarbij vraagstukken niet altijd als integraal proces worden gezien, bijvoorbeeld tussen beleid en uitvoering of als verschillende expertises en domeinen in een bepaald vraagstuk tot uiting komen.

In de enquête hebben we medewerkers ook gevraagd naar de samenhang tussen de resultaten en doelen waar zij samen met hun afdeling aan werken en wat er gebeurt als deze botsen met de doelen en resultaten van andere afdelingen. Als we kijken naar de samenhang binnen een afdeling dan zien we dat een ruime meerderheid van de medewerkers (74%) aangeeft dat ze met het team binnen de eigen afdeling aan dezelfde doelen en resultaten werkten. Dat beeld is over de afdelingen heen overwegend hetzelfde.

Wanneer doelen of resultaten botsen met andere afdelingen geeft 42% van de medewerkers aan dat er tijdig een oplossing wordt gevonden en geeft 21% van de medewerkers aan dat er dan geen tijdige oplossing wordt gevonden. Uitgesplitst naar de domeinen zien we dat dit bij de concernstaf (31,5%), VECH (23,5%), het fysiek domein (26,6%) en bedrijfsvoering en dienstverlening (21,5%) wordt ervaren. Bij afdelingen in het sociaal domein wordt er vaker tijdig een oplossing gevonden. Hier geeft slechts 9% van de medewerkers aan dat dit niet het geval is. Medewerkers geven over de hele linie aan het goed en tijdig bespreekbaar te maken als deze situatie zich voordoet.²⁰

Dankzij mijn direct leidinggevende ...



Figuur 8. Enquête resultaten met betrekking tot de samenhang tussen doelen en resultaten.

3.2.1 Analyse

De Haarlemse organisatie werkt betrokken en toegewijd voor de inwoners en besturen van Haarlem. Daar is binnen en buiten de organisatie brede waardering voor. We zien alleen dat die inzet soms ongericht, vaak ad hoc en niet samenhangend gepleegd wordt.

Er is een optelsom van prioriteiten die de facto laag in de organisatie worden gedefinieerd en waar bestuurlijke prioriteiten 'bovenop' komen. Er is daarmee geen sprake van een eenduidige en samenhangende richting voor de organisatie.

We zien een spanningsveld tussen de doelen waaraan medewerkers binnen afdelingen aan werken en de verbinding met de (bestuurlijke) doelen van de organisatie als geheel. De optelsom van afdelingen die vanuit een 'eigen bubbel' aan de eigen doelen werken, leiden niet tot een organisatie die organisatiebreed haar doelen realiseert. De onderlinge afstemming en samenhang ontbreekt.

²⁰ Zoals eerder genoemd, lijkt het sociaal domein brede cultuur traject hier een positieve uitwerking op te hebben gehad.

HOOFDSTUK 4

Inrichting en werking van de organisatiestructuur en cultuur



In dit hoofdstuk belichten we de organisatie. Per deelonderwerp gaan we in op welke doelen werden beoogd, hoe het in Haarlem is uitgewerkt en wat de uitkomsten zijn. Daarna analyseren we het deelaspect vanuit de hoofdvraag: droeg dit bij aan de doelstellingen van de organisatieontwikkeling?

Allereerst gaan we in op de inrichting van de organisatie. Met 'organisatie' bedoelen wij: hoe is het werk verdeeld, hoe werken de onderdelen vervolgens samen, en hoe worden besluiten genomen. Of anders gezegd: knippen, plakken, knopen hakken. De eerste paragraaf gaat over de organisatieonderdelen en de taakafbakening. Daarna gaan we in op de coördinatie-mechanismen en processen binnen de organisatie. Vervolgens belichten we de besluitvorming. Hier gaat het over sturing, escalatie en strategie. Omdat bedrijfsvoering als aparte deelvraag is opgenomen behandelen we deze in een eigen paragraaf. Tot slot belichten we de onderdelen cultuur en leiderschap. Deze laatste twee elementen zijn ook verweven met de eerdere aspecten.

Een aantal kenmerken van de gemeentelijke organisatie

- **Omvang van de organisatie:** er werken in totaal 1.472 medewerkers voor de Haarlemse organisatie. De organisatie bestaat uit 1.282 fte.
- **Dynamiek van het personeelsbestand:** sinds 2016 is in Haarlem (in lijn met referentiegemeenten) de trend zichtbaar dat de instroom en de uitstroom jaarlijks toenemen. Zowel het percentage instroom, als het percentage uitstroom ligt in Haarlem gemiddeld genomen hoger dan referentiegemeenten. In 2020 was de instroom 12,6% en de uitstroom 10,6%.

- **Leeftijd van het personeelsbestand:** medewerkers van de gemeente Haarlem zijn gemiddeld 47,2 jaar. In 2016 was dit nog 49,1 jaar. De afgelopen jaren is het medewerkersbestand van de gemeente verjongd.
- **Lengte van het dienstverband:** ongeveer de helft van de medewerkers is tien jaar of meer in dienst bij de gemeente. Een derde van het personeelsbestand is minder dan drie jaar in dienst. In 2016 was dit nog 19%.
- **Salaris van medewerkers:** het gemiddeld bruto maandsalaris in de gemeente Haarlem ligt iets boven het gemiddelde van de referentiegroep. 65% van de medewerkers zit in de eindschaal in Haarlem. Dat ligt ook iets boven het gemiddelde van de referentiegroep.
- **Externe inhuur:** het aandeel externe inhuur van de gemeente Haarlem ligt de afgelopen jaren ongeveer 5% lager dan de externe inhuur van gemeenten met een vergelijkbare omvang. In 2020 was het aandeel externe inhuur van de gemeente 13%.
- **Ziekteverzuimpercentage:** het gemiddelde ziekteverzuimpercentage van de gemeentelijke organisatie ligt jaarlijks ongeveer 0,5% onder de referentiegroep. Het ziekteverzuimpercentage in 2020 was 4,4%. Het nulverzuim van de gemeente Haarlem is sinds 2016 toegenomen van 31% naar een nulverzuim van 51% in 2020.

(Peildatum 31-12-2020)

Hoofdbevindingen

4.1 Inrichting van de organisatie

- De organisatie werd ingericht als een platte organisatie waarbij integrale verantwoordelijkheid voor team/afdelingsoverstijgende vraagstukken pas op directieniveau samenkomen. Al vanaf het ontwerp ontbrak daarbij een expliciete taakafbakening op afdeling overstijgende taken. De taken binnen afdelingen zijn wel helder. Zowel afdeling overstijgend, als binnen afdelingen is onvoldoende gedefinieerd wat 'vast' en 'flexibel' is qua taken. Verantwoordelijkheden en de verhouding tot de organisatiedoelen waren onvoldoende duidelijk. Met name bij afdelingsoverstijgende doelen leidt dit tot complexe vraagstukken zonder dat de eindverantwoordelijkheid daarvoor in de organisatie is belegd.
- De oriëntatie op de eigen 'robuuste' afdeling in combinatie met de hoge ervaren werkdruk bracht de neiging met zich mee om zich te beperken tot de 'eigen' taken. De ruimte voor flexibele opgaven is ingenomen door de vaste taken omdat deze taken al optellen tot een behoorlijke werklast; alles wat (bijvoorbeeld bestuurlijk) wordt gevraagd komt 'erbovenop'. Dit gecombineerd met het 'niet-aanspreken' leidde tot afschuiven en doorschuiven. Dit verschijnsel moet worden ondervangen door coördinatie en besluitvorming, maar deze onderwerpen zijn niet meegenomen in het ontwerpproces. In het ene deel van de organisatie lukt dat beter dan in het andere deel.

4.2 Coördinatiemechanismen en samenwerking

- De organisatie is 'geknipt' (gesplitst) naar afdelingen. Elk van deze afdelingen heeft een groot aantal taken en verantwoordelijkheden waarvoor ze integraal verantwoordelijk is. Het effect van het 'knippen' is dat er sterke afdelingen zijn ontstaan die primair vanuit de eigen prioriteiten handelen. Bij het ontwerp en de uitwerking van elke structuur is het van belang om aandacht te besteden aan zowel de structuur als de werking van de structuur. Voor een complexe structuur als een netwerkorganisatie is dit nog belangrijker. Een heldere uitwerking van coördinatiemechanismen en sturingsmechanismen is echter uitgebleven.

- Aanvankelijk voorzag de nieuwe structuur dus onvoldoende in coördinatiemechanismen. Als 'organisch proces' zijn vervolgens de huidige mechanismen tot stand gekomen. Afdelingsmanagers begonnen elkaar al snel op te zoeken om de basis te verstevigen. Daar werden echter geen vaste procedures ontwikkeld om de coördinatie te verbeteren. Enerzijds werd teruggevallen op oude mechanismen, anderzijds ontstonden (veel) hulpstructuren en overleggen.
- De opzet voorzag in sterke programma's waarvoor de capaciteit zou worden geleverd door de lijnafdelingen. In de praktijk zien we dat de programma's en gebieden in een 'vragende positie' kwamen ten opzichte van de hiërarchische lijn. Eindverantwoordelijken hebben in de praktijk hierop onvoldoende krachtig geïntervenieerd. Eigenaarschap gaat zodoende onvoldoende over de afdelingsgrenzen heen.
- Medewerkers streven naar zorgvuldigheid en willen geen fouten maken. Er wordt veel gecontroleerd en er is een focus op protocollen. Processen verlopen trager dan gewenst. De positieve afwijking hierin is het integrale team dat is opgezet om corona aan te pakken. Het team kon beschikken over korte lijntjes binnen de organisatie waardoor versnelde besluitvorming mogelijk was.

4.3 Besluitvorming, sturing en strategie

- De organisatie kent een groot aantal 'zelfstandige' afdelingen met alleen een formele escalatiemogelijkheid naar de directie. Medewerkers en managers zijn daar echter terughoudend in, waardoor vraagstukken lang blijven 'hangen'. Met de komst van netwerkteams van managers (NT's) is de besluitvorming verbeterd.
- Het Afdelingsmanagersoverleg versterkte de onderlinge band, maar vergrootte de afstand tot de directie nog verder. Men slaagde er met het overleg ook niet in om horizontale coördinatiemechanismen te ontwikkelen of te versterken.
- Er is geen overkoepelend mechanisme om te prioriteren tussen de (vaak overkoepelende) flexibele opgaven en de vaste (vaak afdeling gebonden) taken. Hierdoor focust men op het grip krijgen op de eigen opdracht en komen de flexibele opgaven onvoldoende van de grond.
- Via de bestuursondersteuning kan coördinatie worden verzorgd via de lijnen van inhoud, procedures of de toedeling van financiële middelen. In de bestuursondersteuning is de beheersmatige kant het krachtigst ingevuld. De toedeling van financiële middelen staat grotendeels vast (conform het P&C proces). Dat lijkt soms ten koste te gaan van de wendbaarheid van de organisatie om op nieuwe, flexibele ontwikkelingen in te spelen.

- Op inhoud zijn de strategievorming en beleidscontrol primair belegd in de lijnorganisatie en niet centraal in de bestuursondersteuning. Een centrale, integrale grip op inhoud ontbreekt. In de praktijk lag er teveel druk op de afdelingen (vast/flexibel) om boven de eigen strategische producten uit te stijgen en verbinding te leggen met het geheel. De verbinding met de stad (ook een aspect van communicatie) is ad hoc en domeingebonden.
- Kortom de lijnafdelingen in de organisatie hebben veel verantwoordelijkheden gekregen die ze niet waarmaken als het om overstijgende zaken gaat en de bestuurs-ondersteuning werd in de opzet (organisatieplan directie en bestuursondersteuning) bewust klein gehouden. Dat wrekt zich nu. Het doel was om de omvang van de ondersteuning van directie en bestuur niet groter te maken dan strikt noodzakelijk om besluitvormingsprocessen en beheersing soepel te laten verlopen en concernbrede belangenafweging mogelijk te maken.
- Naast de functies binnen de samenwerking (coördinatie, strategie en inhoudsontwikkeling, verbinding met bestuur en stad) zou de concernstaf ook een rol moeten spelen bij de samenwerking; namelijk de organisatieontwikkeling. Dit is niet van de grond gekomen. Ook de afdeling hr heeft hier vanuit de bedrijfsvoering geen ontwikkelende of coördinerende rol in gespeeld.

4.4 Bedrijfsvoering

- Bedrijfsvoering als basisvoorziening voor de medewerkers wordt goed gewaardeerd. Dat beeld verschuift als het gaat om complexe en ontwikkelingstaken. De bedrijfsvoering is in principe als een 'ring' om de leidinggevendenden en de afdelingen opgezet. De aansluiting op de lijnorganisatie en/of het grote geheel is daarbij onvoldoende tot stand gekomen. Het gevolg is dat de lijnorganisatie en bedrijfsvoering hun eigen koers varen en prioriteringen uiteen lopen.
- De ondersteuning van een netwerkorganisatie maakt dat niet alleen de lijn, maar ook projecten en programma's een eigenstandige vraag om ondersteuning ontwikkelen en ook processen door de organisatie heen lopen. Bedrijfsvoering is hier niet op ontwikkeld. Er speelt een rolonduidelijkheid binnen bedrijfsvoering en ten opzichte van de (rest van de) organisatie.

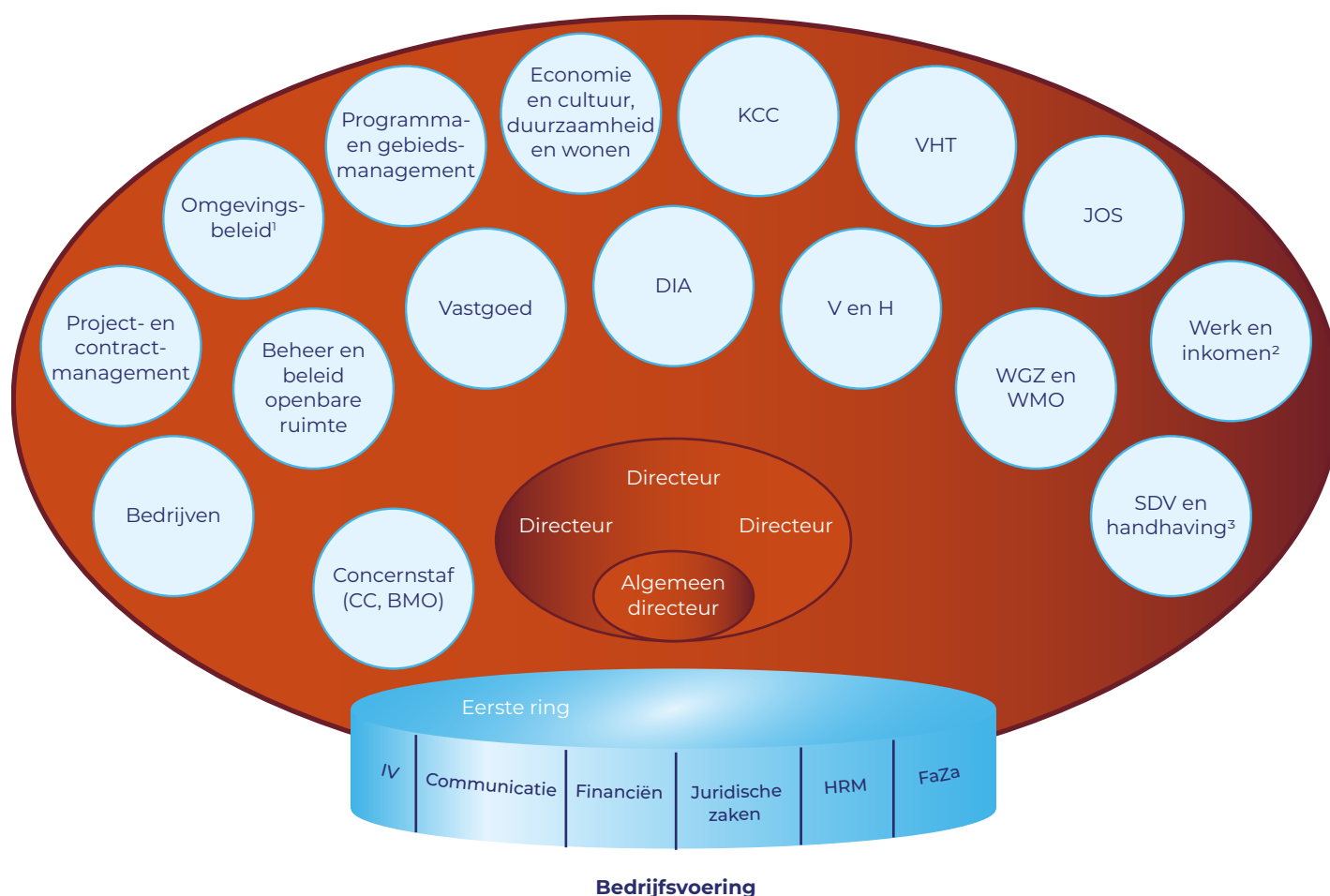
4.5 Gedragspatronen

- We zien een organisatie met loyale en betrokken medewerkers die hard werken. De betrokkenheid naar elkaar maakt dat men veel voor elkaar opvangt. Tegelijkertijd lijkt men het lastig te vinden elkaar aan te spreken als het niet gaat over gemaakte afspraken. Er wordt weinig 'productief' ruzie gemaakt. Het lijkt erop dat conflicten hierdoor ontstaan en de kans krijgen om lang te blijven bestaan. Het échte gesprek tussen medewerkers komt niet tot stand.
- Er wordt in de organisatie gesproken over een familie-cultuur. Deze familiecultuur zou zakelijkheid in de weg staan. De familiecultuur leidt enerzijds tot een veilig gevoel (onderling aanspreken gebeurt niet zo snel) maar anderzijds tot belemmeringen in productieve samenwerking. Het zorgt ook voor terughoudendheid en afwachtendheid binnen de organisatie.

4.1 Inrichting van de organisatie

4.1.1 Een platte organisatie met robuuste afdelingen

De organisatie moest platter worden en werken met kortere besluitvormingslijnen, bestaan uit goed samenwerkende afdelingen, daadkrachtige medewerkers en afdelingshoofden die meer ruimte krijgen voor hun eigen deskundigheid/professionaliteit en een breder mandaat hebben om te handelen. De structuur met vijf hoofdafdelingen werd daarom losgelaten, waardoor 'robuuste' afdelingen de grootste organisatorische eenheden worden. Daar waar nuttig en noodzakelijk werden de medewerkers van beleid en uitvoering samengevoegd.



1. Ruimtelijk beleid en beleid leefomgeving (bodem, lucht en kwaliteit) en erfgoed
2. Service Center en klant, managers IDV en uitkeringsadministratie en -beleid
3. En minima/bijzondere bijstand en debiteurenbeheer en -beleid

Figuur 9. Beoogde situatie 2018²¹

De huidige organisatie is opgebouwd uit 24 afdelingen. De taakafbakening tussen de afdelingen is niet volledig beschreven in het organisatieplan. Wel wordt gesteld dat ‘gestreefd is naar een inhoudelijk logische ordening’. Zo worden bijvoorbeeld de afdelingen KCC, DIA, VTH, en V&H in één alinea beschreven zonder expliciet te maken wat de kerntaak van elke afdeling afzonderlijk is en wat de onderlinge afbakening is. Voor de afdelingen PCM, BBOR en Bedrijven en Gebieden wordt alleen gesteld dat deze verdeling het gevolg is van voorstellen die zijn gedaan om de verantwoordelijkheden duidelijker te maken, zonder verder in te gaan op de taakafbakening tussen deze afdelingen. Bij Omgevingsbeleid wordt wel een beschrijving gegeven van de kerntaak, maar in brede termen: ‘De medewerkers zijn verantwoordelijk voor het toezien op het continue proces van omgevingsvisie en omgevingsplan’. Hiermee wordt niet expliciet gemaakt hoe deze taak zich verhoudt tot de rol die andere afdelingen hebben in de hele keten.

Op andere plekken wordt gesteld dat “de gehele keten bij elkaar wordt georganiseerd”, dus dat gerelateerde taken bij elkaar in één afdeling zijn geplaatst – en dat daarmee de noodzaak tot duidelijke afbakening sterk wordt verminderd. Voorbeelden hiervan zijn de afdelingen WGZ/WMO en de afdeling JOS.

Het kan zijn dat bepaalde afdelingen zo beknopt zijn beschreven omdat er weinig verschil zat tussen de oude situatie en het nieuwe ontwerp. Maar door het ontbreken van een gedetailleerde beschrijving per afdeling van de doelstelling, kerntaken, belangrijkste functies en de afbakening en afhankelijkheden met andere afdelingen, is de integrale werkverdeling tussen afdelingen onvoldoende scherp gemaakt. wat je ziet is dat er onduidelijkheid is over waar welke taken belegd zijn en wie waarvan is.

De flexibele netwerkorganisatie werd als oplossing gezien voor de ‘flexibele opgave’: het werken in netwerken over de afdelingen heen. Deze moest bestaan naast ‘het huidige organisatie-model’. Zoals al eerder is vastgesteld, is niet beschreven hoe de flexibele opgave en de stabiele opgave op elkaar ingrijpen.

²¹ Bron: Organisatie in Ontwikkeling, mei 2017

Er is ook niet beschreven hoe de ‘stabiele opgave’, ofwel de vaste taken, naast de flexibele opgave wordt georganiseerd. In de praktijk zijn de afdelingen zowel verantwoordelijk voor de stabiele opgaven als de flexibele opgaven.

4.1.2 Huidige situatie: over taakafbakening en rolduidelijkheid

Geen heldere vaste en flexibele taakverdeling tussen afdelingen

In de eerste plaats valt op dat noch in de inrichting van de organisatie noch binnen de onderdelen (afdelingen) een expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen een vast en een flexibel deel, en/of een vaste en flexibele capaciteit.

‘Binnen mijn eigen afdeling en team kan ik heerlijk werken’

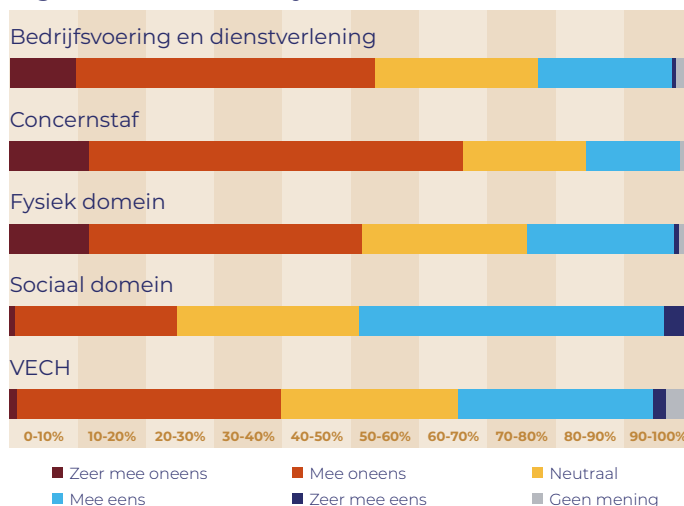
De ‘robuuste afdelingen’ die waren beoogd, komen terug in de documenten en reflecties van gesprekspartners. Medewerkers geven zowel in de gesprekken als in de enquête aan dat ze veel verantwoordelijkheid krijgen in hun werk. Op de stelling ‘ik krijg veel verantwoordelijkheid in mijn werk’ geeft 85,6% van de medewerkers aan dat dit het geval is. Over alle domeinen heen zien we daarin een vergelijkbaar beeld.

De afbakening tussen afdelingen (en teams) is echter niet altijd scherp en het is bij afdelingsoverstijgende vraagstukken niet altijd helder wie welke bijdrage moet leveren. Gesprekspartners wijzen op onduidelijkheden in de taakafbakening. Bovendien zijn er spanningen die zich kunnen voordoen tussen afdelingsoverstijgend werken en de taak en verantwoordelijkheid vanuit de eigen afdeling. Dit geldt met name voor de flexibele opgaven en complexe casuïstiek die vaker afdelingsoverstijgend zijn, en minder voor de ‘vaste’ opgaven die veelal gekoppeld zijn aan de kerntaken van een afdeling.

De onduidelijkheid over hoe taken in de organisatie zijn belegd, zien we ook terug in de vragenlijst. Slechts 28% scoort ‘mee eens’ of ‘zeer mee eens’ op de stelling ‘het is duidelijk hoe de taken in de organisatie zijn verdeeld, dus ‘wie waarvan is’. Het beeld van onduidelijkheid over ‘wie is waarvan’ wordt breed onderschreven in de interviews, maar er zijn binnen de organisatie wel verschillen aan te wijzen. In het sociaal domein werd gesteld: ‘wij weten waarvoor we elkaar moeten vinden en de afdelingen zijn complementair aan elkaar’, terwijl uit het fysieke domein de opmerking kwam: ‘de verantwoordelijkheden van afdelingen zijn minder helder geworden, het is onduidelijk geknipt. Dit leidt tot spanningen tussen afdelingen’.

Hetzelfde beeld komt voort uit de enquête: waar in het sociaal domein het voor de helft van de medewerkers duidelijk is hoe taken zijn verdeeld, is dit in het fysiek domein slechts voor 23% duidelijk. Ook voor de concernstaf (14%), bedrijfsvoering en dienstverlening (21%) geeft een relatief klein deel van de medewerkers aan dat het duidelijk is hoe de taken zijn verdeeld en een ruime meerderheid geeft aan dat het onduidelijk is hoe de taken zijn verdeeld. Medewerkers weten daarentegen wel duidelijk wat hun eigen taak is. 85% van de medewerkers scoort ‘(zeer) mee eens’ op de stelling ‘Het is duidelijk wat mijn eigen taak is, oftewel ‘waar ik van ben’.

De mate waarin het duidelijk is hoe taken in de organisatie verdeeld zijn



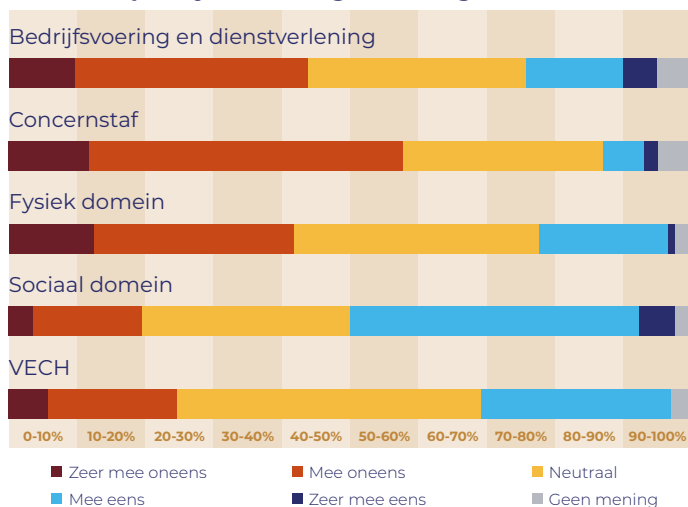
Figuur 10. Duidelijkheid over verdeling van taken in de organisatie.

Het is onduidelijk hoe taken verdeeld zijn in de organisatie, en daarmee voor een gedeelte van de medewerkers ook lastig om elkaar goed te vinden. 43% van de medewerkers kiest voor ‘mee eens’ of ‘zeer mee eens’ op de stelling ‘als ik iemand nodig heb, weet ik wie in de organisatie ik moet hebben’, tegenover 29% van de medewerkers die aangeeft dat niet te weten. Bij de concernstaf geeft 42,2% van de medewerkers aan dat ze niet goed weten bij wie ze in de organisatie moeten aankloppen als ze iemand nodig hebben; bij bedrijfsvoering en dienstverlening is dit 36,8%.

Eerder dit jaar werd dit vraagstuk gesignaleerd in de cultuuranalyse dienstverlening. Het blijkt dat medewerkers elkaar soms onvoldoende weten te vinden. Dit maakt dat het lastig is om binnen de organisatie snel te schakelen. Bij vragen van burgers weet men niet altijd wie voor welk onderwerp verantwoordelijk is. Omdat men in de organisatie de juiste persoon niet weet te vinden, worden in sommige gevallen ‘standaardreacties’ gegeven aan de burgers van Haarlem in plaats van een passend antwoord op de vraag.²²

22 Cultuuranalyse dienstverlening – conclusie en aanbevelingen (2021).

De manier waarop de gemeente Haarlem is georganiseerd, helpt mij om het eigen werk goed te doen



Figuur 11. Effectiviteit van de wijze van organiseren.

Slechts 24% van de medewerkers geeft aan dat de wijze waarop de organisatie nu is georganiseerd helpt om het werk binnen de organisatie op een goede wijze te doen. Dat percentage is het hoogst in het sociaal domein, waar 48% aangeeft dat dit het geval is. Bij de concernstaf geeft slechts 6% aan dat zij vinden dat dit het geval is. Een groter gedeelte van de medewerkers (37%) geeft aan dat de manier waarop Haarlem is georganiseerd voor hen niet werkt om hun werk goed te doen. Bij medewerkers van de concernstaf is dit 58%, gevolgd door bedrijfsvoering en dienstverlening (44%) en het fysiek domein (41%). Bij VECH is 25% van de medewerkers deze mening toegedaan en in het sociaal domein 19%.

Rol onduidelijkheid leidt tot eigen taakinfilling

Door de beleefde onduidelijkheid over rollen en taken geven medewerkers een eigen invulling aan het begrip 'professionaliteit'. Het kunnen opereren zonder rol onduidelijkheid wordt gezien als een onderdeel van de professionaliteit. Het is belangrijk om de sluiproutes in de organisatie te kennen en die te bewandelen. Tot de 'Haarlemse professionaliteit' wordt dan ook gerekend om te kunnen laveren tussen onduidelijke taakafbakeningen, procedures en prioriteringen.

Het effect dat wordt geschetst, is dat men door de verantwoordelijkheden die primair in de afdelingen zijn belegd en de grote mate van autonomie (ook gekoppeld aan de werkdruk die er toch al is) zich terugtrekt in de eigen afdeling en het eigen domein. Dit gaat ten koste van de resultaten op de flexibele, afdelingsoverstijgende opgaven.

Aantal afdelingen loopt tegen meer knelpunten aan binnen de organisatie

Wanneer we vanaf het niveau van de netwerkteams een slag dieper kijken en inzoomen op het afdelingsniveau zijn er sommige afdelingen die door de oogbalken van de volledige vragenlijst heen wat lager scoren en meer knelpunten ervaren in het functioneren van de organisatie. Dit zien we onder meer bij de afdelingen Beheer en beleid openbare ruimte, Data, informatie en analyse, Facilitaire zaken, HRM, Interne dienstverlening, Omgevingsbeleid en Programma- en gebiedsmanagement. Medewerkers lijken binnen deze afdelingen overall minder tevreden te zijn over het functioneren van de ambtelijke organisatie dan andere afdelingen.

4.1.3 Analyse

Al vanaf het ontwerp ontbrak een expliciete taakafbakening tussen de afdelingen. Daardoor is het niet alleen onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de ene afdeling stopt en die van een andere afdeling begint, maar is ook niet scherp hoe de taakafbakening van de afdelingen zich verhoudt tot de organisatiedoelen en wie aangesproken moet worden als deze doelen niet gehaald dreigen te worden. Met name bij afdelingsoverstijgende doelen leidt dit tot complexe vraagstukken.

In de structuur is niet altijd helder welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waar liggen. In een organisatie waarin de werkdruk als hoog wordt ervaren, ontstaat er logischerwijs een neiging om zich te beperken tot de 'eigen' taken. Omdat ook niet precies duidelijk is wat onder ieders verantwoordelijkheid valt, is dit ook mogelijk. Het gevolg is dat er veel zaken worden afgeschoven en doorgeschoven, zonder eindstation. Dit verschijnsel moet worden ondervangen door coördinatie en besluitvorming. In het ene deel van de organisatie lukt dat beter dan de andere. Daarover later meer.

Er is in de inrichting geen onderscheid gemaakt tussen een deel waarin vaste taken worden uitgevoerd en een deel dat de meer flexibele werkzaamheden voor zijn rekening neemt. De ruimte voor flexibele opgaven is ingenomen door de vaste taken omdat deze taken al optellen tot een behoorlijke werklast; alles wat (bijvoorbeeld bestuurlijk) wordt gevraagd komt 'erbovenop'. Dit leidt ertoe dat er een continue weerstand is tegen nieuwe vragen en initiatieven. Deze weerstand kost soms meer tijd en energie dan meedoen.

We concluderen dat de organisatiestructuur het zeker mogelijk maakt om *zorgvuldig* en *betrouwbaar* te werk te gaan binnen het eigen taakgebied van de afdelingen. De indeling is primair taakgericht in plaats van gericht op de opgaven; de taken beperken zich tot het terrein van één afdeling en kunnen goed worden aangeaan. Wanneer de *opgaven* (tot aan casuïstiek toe) afdelingsoverstijgend zijn, lukt dat minder goed. Dit gaat ten koste van de *wendbaarheid* van de organisatie en de *slagkracht* op complexe maatschappelijke vraagstukken.

Daartoe wordt een afdeling Programma- en Gebiedsmanagement opgezet. Deze nieuwe afdeling²³ richt zich op afdelingsoverstijgende maatschappelijke opgaven, ter versterking van het programmatisch werken, gebiedsgericht werken en de flexibele netwerkorganisatie. De programma- en gebiedsmanagers werken binnen hun programma's met collega's uit de lijnafdelingen. De lijnmanager is verantwoordelijk voor de inzet en stemt af met programmamanager over inzet en tijd, waarbij het uitgangspunt is dat het programma prevaleert. Een van de directeuren is eindverantwoordelijk voor de programma's.

Om de taken en activiteiten te coördineren, gelden nu drie mechanismen: de lijn, de programma's en het gebiedsmanagement.

De medewerkers opereren primair binnen de afdelingen en daar – vaak – binnen de teams. Daarnaast is er een aantal programma's, waarbij medewerkers uit verschillende afdelingen met elkaar samenwerken aan een doel.

Er zijn twee typen programma's:

- Programma's op organisatieniveau, zoals Dienstverlening en Nieuwe Democratie.
- Domeinspecifieke programma's zoals Transitie sociaal domein.

Medewerkers die binnen een programma werken, krijgen overwegend hun werkopdrachten wel via de lijn.

Verder kent Haarlem het gebiedsgericht werken, waarbij gebieden zoals wijken van Haarlem en het dorp Zandvoort centraal staan.

4.2 Coördinatiemechanismen en samenwerking

4.2.1 Naar nieuwe vormen van samenwerken

Een netwerkorganisatie, zoals beschreven door Kotter en in 'Organisatie in Ontwikkeling', verschilt op fundamentele punten van de domeinstructuur waar Haarlem vandaan kwam. Beoogd was dat de functies en rollen zouden verschuiven van verticale verhoudingen naar horizontale verbinding. Medewerkers moesten in verschillende samenstellingen, rollen en invalshoeken aan opgaven gaan werken.

De 'robuuste afdelingen' vormen de basis van de organisatie. Het was de bedoeling dat medewerkers van daaruit naar verbinding zoeken om vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid bij te dragen aan de (complexe) maatschappelijke opgaven.

In het organisatieontwerp wordt gesteld dat, om de complexiteit van de organisatie te reduceren, beleid en uitvoering weer worden samengevoegd. De tweede manier om de complexiteit van het model te reduceren wordt gezocht in de decentralisatie van bevoegdheden en het meer ruimte geven van de deskundigheid en professionaliteit van werknemers.

In 'Organisatie in ontwikkeling' wordt de ambitie uitgesproken dat het werken met programma's en de gebiedsgerichte aanpak wordt versterkt. Het ontwikkelen en versterken van het programmatisch en gebiedsgericht werken moet leiden tot goede samenhang tussen beleid en uitvoering en een integrale aanpak waarbij voor de korte en lange termijn gedacht wordt vanuit de gebieden.

²³ Programma's waren er reeds daarvoor, maar niet in de afdelingstructuur gegoten. Vandaar dat we hier - conform de documenten van de gemeente Haarlem - spreken over een nieuwe afdeling. Zie ook p.14 van Organisatie in Ontwikkeling.

4.2.2 Samenwerking in Haarlem: huidige werkwijze

Onduidelijkheid over coördinatiemechanismen

Wat bedoelen wij met coördinatiemechanismen?

Waar het bij de werkverdeling gaat om het knippen van het werk naar samenhangende stukjes van het totale werkpakket van de gemeente, gaat het bij coördinatiemechanismen om alle inspanningen die geleverd moeten worden om het geknipte werk weer te plakken. De eerste stap hierbij is het in kaart brengen van de door de gekozen werkverdeling ontstane afhankelijkheden. Oftewel: wat moet er geplakt worden?

- Doelafhankelijkheid: borgen dat de verschillende teams samen aan een gedeeld strategisch doel werken
- Taakafhankelijkheid: de uitvoering van een taak is afhankelijk van de prestaties van een ander team
- Middelenafhankelijkheid: het samen delen van budget, gespecialiseerde expertise, apparatuur, licenties
- Kennisafhankelijkheid: delen van kennis en ervaring
- Standaardenafhankelijkheid: noodzaak om werkprocessen te standaardiseren, bijv. als gevolg van wetgeving, efficiëntie, compliance
- Front-end afhankelijkheid: voor de buitenwereld ben je één organisatie, verschillende teams bedienen dezelfde klant

Na het identificeren van de afhankelijkheden kan per afhankelijkheid de beste maatregel worden bepaald. Hierbij dient gekozen te worden voor de afdoende oplossing tegen de laagst mogelijke kosten.

Coördinerende mechanismen:

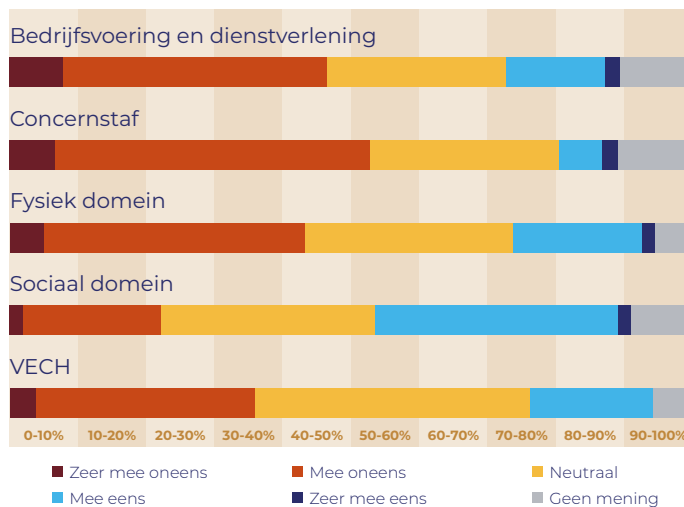
- Management processen:** beschrijving van hoe onderdelen van een organisatie met elkaar samenwerken. Denk hierbij aan procedures, plannen en richtlijnen over hoe om te gaan met strategisch management (strategie, resource allocatie, budget en forecast), business management (dienstenontwikkeling, klantmanagement, acquisitie), support management (talentmanagement, PR, informatieveiligheid)
- Stille coördinatie:** het inrichten van methoden en werkwijzen om het efficiënt delen van grote hoeveelheden informatie tijdens het werk mogelijk te maken zonder tussenkomst van coördinerende rollen en functies. Denk hierbij aan het ontwikkelen van standaarden, gezamenlijke taal, Kanban-borden (methode om het werkproces te visualiseren en zo potentiële knelpunten in het proces te visualiseren), track and trace, prototypes, of zorgpaden.

- Laterale rollen en teams:** inrichten van rollen of teams die de samenwerking tussen verschillende afdelingen tot stand moeten brengen of bevorderen. Denk hierbij aan centrale contactpersonen, afdelingsoverstijgende teams (tijdelijk of permanent) zoals bijvoorbeeld de NT's, integrerende rollen (programmamanager, accountmanager, productmanager)
- Tot slot:** informele coördinatie. Ook het fysiek bij elkaar zitten, netwerken, job rotatie, et cetera kan ervoor zorgen dat de benodigde samenwerking gerealiseerd wordt.

Bij de implementatie van de nieuwe organisatie was er geen aandacht voor hoe de organisatie moest gaan werken. De overlegstructuur die er was langs de lijnen van de hoofdafdelingen was stopgezet, zonder dat daar al nieuwe coördinatie voor in de plaats was. Daardoor is de organisatie in coördinatie deels 'teruggevallen' op oude mechanismen; deels vond men nieuwe paden en (hulp) structuren. Als coördinatiemechanisme is de lijnorganisatie in de praktijk dominant ten opzichte van programma's en het gebiedsmanagement.

Het is voor medewerkers onduidelijk wanneer activiteiten of taken moeten worden opgepakt door een afdeling, binnen een programma of via het gebiedsgericht werken. Er is onduidelijkheid bij wie een taak of activiteit hoort. Daarom is iedereen erbij betrokken maar is er geen (gezamenlijk) eigenaarschap.

Mate waarin het duidelijk is wanneer iets door een afdeling, gebied of programma moet worden gedaan

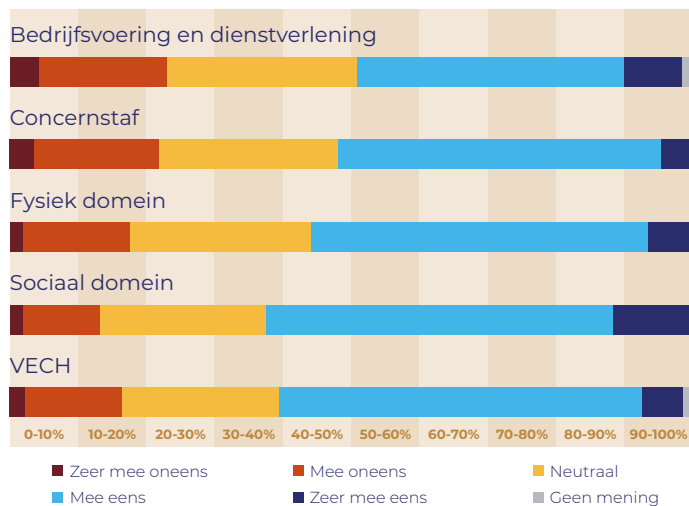


Figuur 12. Duidelijkheid over coördinatiemechanismen.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er veel overleggen zijn waarbij het niet altijd duidelijk is waar het overleg over gaat en wie om welke reden en vanuit welke verantwoordelijkheid aan tafel zit. Dit is een zichzelf versterkend proces: medewerkers schuiven aan om zaken af te stemmen, maar ook 'voor de zekerheid' om te voorkomen dat zij zaken missen vanuit hun belang of informatiebehoefte. Sowieso is de druk groot om aan (veel) overleggen deel te nemen. 'Anders lijkt het dat je niet geïnteresseerd bent'. Aan managers wordt vaak gevraagd om aan te sluiten (met een grote druk op hun agenda tot gevolg), maar de besluiten worden vaak genomen op basis van consensus in plaats van op basis van een geobjectiveerde bijdrage aan het gezamenlijke doel en/of de manager die daarin een knoop doorhakt. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan de overleggen als nuttig te ervaren. 10% tot 25% van de medewerkers geeft aan de meeste overleggen niet als nuttig te ervaren. Gesprekspartners geven aan dat het zakelijker zou moeten en kunnen.

“Er wordt veel geschreven, er worden veel ballonnen opgelaten, maar er wordt niets afgemaakt.”

Mate waarin overleggen als nuttig worden ervaren



Figuur 13. Nut van overleggen.

In het sociaal domein horen we tijdens de interviews dat de coördinatie tussen de managers en de medewerkers goed tot stand is gekomen de afgelopen jaren. De managers hebben hier besloten de overlegstructuur voort te zetten, waarmee men twee jaar vóór de organisatiewijziging reeds was begonnen; zij het met minder managers. Zij geven zelf aan dat dit goed werkt. In dit netwerkteam geven de managers aan dat ook medewerkers elkaar goed weten te vinden en de tussenkomst van managers hierin niet meer nodig is. In dit netwerkteam is geïnvesteerd in het vormen van een gezamenlijke mening en in het bespreken van casuïstiek.

Nu wordt er meer over de grote lijnen gesproken en wordt meer aan de voorkant van vraagstukken gekeken wat er moet gebeuren en welke processen er op elkaar moeten worden afgestemd. Ook als we (over de hele linie) kijken naar de resultaten van de enquête zien we dat de afdelingen van het sociaal domein structureel positiever zijn over de coördinatie en samenwerking.

Samenwerking binnen en tussen afdelingen

De samenwerking met collega's binnen de afdeling wordt als zeer positief en respectvol ervaren door meer dan 80% van de medewerkers. Dat beeld zien we over de hele linie van afdelingen terug. De bereidheid om met collega's samen te werken is volgens de gesprekspartners heel groot.

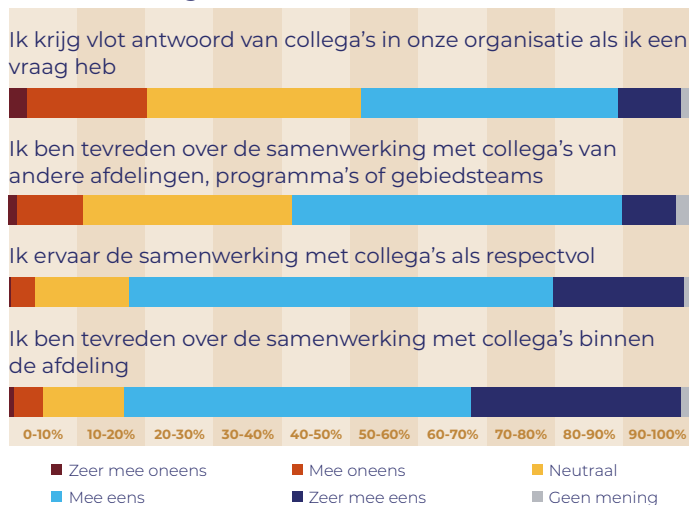
Bij samenwerking tussen afdelingen wordt, ook in eerder onderzoek, geconstateerd dat onvoldoende onderling wordt afgestemd over de verschillende belangen van afdelingen en wat dit betekent voor een goede onderlinge samenwerking. Hierdoor werken afdelingen te vaak langs elkaar in plaats van met elkaar.²⁴ Daar ligt ruimte voor verbetering. Dit beeld wordt bevestigd in de enquête in het kader van deze evaluatie. Over de samenwerking met collega's van andere afdelingen, programma's en gebiedsteams is 56% van de respondenten tevreden. 85% van de respondenten geeft aan het bespreekbaar te maken als de eigen doelen of resultaten in het werk, botsen met die van andere afdelingen. Echter, slechts 42% van de respondenten geeft aan dat er in dat geval tijdig een oplossing wordt gevonden. Ook geeft minder dan de helft van de medewerkers aan vlot antwoord te krijgen op vragen die aan collega's gesteld worden.

Dit werkt door naar de dienstverlening aan burgers en de samenwerking met partners buiten. Deze dienstverlening wordt over het algemeen goed beoordeeld. Echter, op het moment dat burgers met een complexe vraag aankloppen bij de gemeente, waarbij meerdere afdelingen een bijdrage dienen te leveren om tot een antwoord te komen, blijkt dat de interne afstemming/communicatie gebreken kent. Burgers ervaren dat ze in dit soort situaties lang doorverbonden worden en dat zij met hun vraag onvoldoende geholpen worden.²⁵ (zie ook hoofdstuk 5).

²⁴ Signalenkaart dienstverlening (2020).

²⁵ Bijlage notitie nieuwe bestuursstijl (2015).

Samenwerking



Figuur 14. Enquêteresultaten over samenwerking in en tussen afdelingen.

In een onlangs gehouden enquête onder raadsleden, collegeleden en ambtenaren²⁶ sprak 95% zich uit voor het verbeteren van de onderlinge (keten)samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie. In gesprekken met medewerkers van de gemeente Haarlem over hoe zij hun werk ervaren, komt ditzelfde beeld naar voren dat het niet altijd goed lukt om samen te werken binnen de organisatie. Het is lastig antwoorden op vragen te krijgen. Men voelt zich niet snel eigenaar van een vraag.

Programma's en gebiedsmanagement

De capaciteitstoedeling aan programma's en gebiedsmanagement wordt als (groot) aandachtspunt aangeduid; er is sprake van 'concurrentie' tussen deze sturingsprincipes. Zowel programma's als de gebiedssturing zijn in grote mate afhankelijk van de afdelingen. De medewerkers functioneren primair binnen de afdeling (c.q. het team) en kunnen van daaruit een bijdrage leveren aan programma's en gebieden. Enerzijds maakt het dat voor de medewerkers overzichtelijk. Anderzijds maakt dit het voor bijvoorbeeld opgavemanagers, project- of programmamanagers ingewikkeld om de horizontale opgaven te realiseren. Deze 'horizontale managers' hebben immers geen directe sturing richting de medewerkers die het werk binnen de opgave moeten doen. Uit de interviews wordt duidelijk dat je als projectmanager 'vanuit de relatie moet onderhandelen om je opgave voor elkaar te krijgen'. Een opdrachtgeverschap waarbij taken en capaciteit wordt toebedeeld aan afdelingsoverstijgende programma's wordt gemist. Van stevige startopdrachten is zelden sprake.

Het gaat beter wanneer het programma over exclusieve capaciteit beschikt. Een voorbeeld van een dergelijk eigenstandig programma is het Haarlemse 'Nieuwe democratie'. Tot en met de prioritering (tot het college aan toe) bestaat dit uit een aparte structuur waarbij initiatieven uit de stad ruimte en steun krijgen.

Gebiedsmanagement is de eerste jaren meer (vanuit aard en historie) meer georiënteerd geweest op het ruimtelijk dan het sociaal domein. Gebiedsmanagers zijn budgethouder voor (ruimtelijke) projecten. De aansluiting met het sociaal domein wisselt per gebied en de betrokken personen (zowel aan de kant van het gebied als het sociaal domein).

Werkwijze en processen

De gemeentelijke organisatie wil graag snel, zorgvuldig en wendbaar kunnen opereren. In de interviews wordt door gesprekspartners aangegeven dat er een neiging is elkaar veel te controleren. Er zijn veel processen, regeltjes, formats en besluitvormingslijnen die leiden tot bureaucratie, omslachtigheid en inefficiëntie. Ook uit de cultuuranalyse dienstverlening blijkt dat binnen de gemeente processen nogal eens trager verlopen dan gewenst. Er wordt aangegeven dat dit komt door een sterke cultuur van controle en verantwoording. Medewerkers geven aan twijfels te hebben over het nut, de noodzaak en de effectiviteit van deze processen en procedures. 42% van de medewerkers geeft aan dat ze in hun werk dingen moeten doen die niet nuttig zijn en 34% van de medewerkers geeft aan dat er regels zijn die niet nodig zijn. Bij de concernstaf ligt dit met 47% het hoogst.

Corona als versneller

Opvallend is de snelheid waarmee de organisatie in verband met corona handelt en kan handelen. Gevraagd naar de succesfactoren hierbij, wordt aangegeven dat de netwerkteams van managers dichtbij het bestuur zitten en de lijntjes kort zijn. De besluitvorming is erop gericht om stroperigheid te voorkomen.

In coronatijd werd het NT 'VECH' (Veiligheid, Economie, Cultuur en Handhaving) ingesteld. In dit team zitten verschillende disciplines die elkaar nodig hebben, waardoor er snel en vanuit integraliteit kan worden gehandeld. Naast het NT VECH zijn ook de NT's Bedrijfsvoering, Concernstaf, Fysiek Domein en Sociaal Domein opgestart.

Het fenomeen netwerkteam ontwikkelde zich, in de aanpak van Corona, tot een adequaat coördinatie- en besluitvormingsinstrument dat nu op permanente basis is ingesteld, merendeels langs de lijnen van de domeinen.

²⁶ Quickscan Lokale democratie, 2020.



Figuur 15. **Woordwolk over de wijze van werken in de organisatie (op basis van de enquête).**

Tegelijkertijd geeft ruim 60% van de medewerkers ook aan dat de afspraken die ze binnen de afdeling hebben over de werkwijze, en de mate waarin ze deze werkwijze snel aan kunnen passen, wel positief te vinden.

“Ik zou willen dat de passie waarmee wordt verteld dat iets niet kan, wordt ingezet om iets wel voor elkaar te krijgen.”

Burgers en medewerkers geven aan dat in de aanpak binnen de organisatie voorzichtigheid en soms overmatige zorgvuldigheid vaker de overhand krijgt dan snelheid. Alhoewel voorzichtigheid als belangrijk wordt ervaren, moet het niet leiden tot verkramping van het gedrag van ambtenaren. Hiervoor ziet men het als noodzakelijk dat de cultuur van het breed uitmeten en afrekenen van fouten wordt losgelaten. Hierin is zowel het gedrag van bestuurders als dat van raadsleden van belang.²⁷ Medewerkers werd gevraagd aan te geven welke dienstverleningswaarde verbeterd zou kunnen worden. 60% koos hier voor de waarde ‘we werken snel en simpel waar het kan’. Voor de waarde ‘we zijn betrouwbaar’ werd het minst gekozen.²⁸ In de cultuuranalyse dienstverlening wordt ook aangegeven dat men nog sterk redeneert vanuit protocollen en er minder wordt gekeken naar de menselijke maat. Men heeft het bij de signalenkaart dienstverlening dan ook over termen als ‘de paarse krokodil’ en ‘bureaucratisch’. Het vermogen om buiten de gebaande paden snel en simpel te schakelen is vaak onvoldoende.²⁹

Werkwijze en processen



Figuur 16. **Enquête resultaten over werkwijze en processen.**

4.2.3 Analyse

Het werk is verdeeld (geknipt) naar 24 afdelingen met veel verantwoordelijkheden. Het effect van het knippen is dat sterke afdelingen zijn ontstaan die primair vanuit de eigen prioriteiten handelen. Om welk organisatieontwerp dan ook tot zijn recht te laten komen, is een uitwerking van sturingsmechanismen en coördinatiemechanismen, het plakken, belangrijk. Dit is niet uitgewerkt. Een flexibele netwerkstructuur is een complexe structuur waarbij juist de werking van deze mechanismen extra belangrijk is.

Aanvankelijk voorzag de nieuwe structuur dus onvoldoende in coördinatiemechanismen. Oorspronkelijke platforms waren weggefallen. Als ‘organisch proces’ zijn vervolgens de huidige mechanismen tot stand gekomen. Afdelingsmanagers begonnen elkaar al snel op te zoeken om de basis te verstevigen. Daar werden echter geen vaste procedures ontwikkeld om de coördinatie te verbeteren. Enerzijds werd teruggefallen in oude mechanismen, anderzijds ontstonden (veel) hulpstructuren en overleggen. De overleggen die (zijn) ontstaan, kenmerken zich door consensus.

De opzet voorzag in sterke programma’s waarvan de capaciteit zou worden geleverd door de lijnafdelingen. In de praktijk zien we dat de programma’s en gebieden daarmee in een ‘vragende’ en ‘afhankelijke’ positie zitten omdat, ook voor overkoepelende opgaven, de hiërarchische lijnorganisatie dominant is. De lijnsturing en prioritering van de lijnmanagers, met hun eigen taken, verantwoordelijkheden en werklast prevaleren. Het eigenaarschap gaat onvoldoende over de afdelingsgrenzen heen. Daarmee komt de beoogde horizontale samenwerking en coördinatie vanuit de huidige structuur niet tot stand.

²⁷ Bijlage notitie nieuwe bestuursstijl (2014 of 2015).

²⁸ Cultuuranalyse dienstverlening gemeente Haarlem – Onderzoeksrapport (2020).

²⁹ Signalenkaart dienstverlening (2020).

In het sociaal domein is de opgave ‘Transformatie Sociaal Domein’ voortgezet in een programma. In het fysiek domein zijn de plannen om (meer) met opdrachtnemer/opdrachtgeverschap te werken inclusief portfoliomanagement.

Centrale ambities (opgaven) die door de organisatie heen lopen moeten worden waargemaakt, lopen stuk op de afdelingen. Rechtstreeks aan de programma's toegekende middelen zorgen voor resultaten (nieuwe democratie) maar verlopen 'naast' de staande organisatie; een vraagpositie ten opzichte van de afdelingen (dienstverlening) leidt tot interne strijd en vertragingen.

Medewerkers streven naar zorgvuldigheid en willen geen fouten maken. Er wordt veel gecontroleerd en er is een focus op protocollen. Met de bedoeling zorgvuldig te zijn en geen fouten te maken, lopen processen trager dan gewenst. De positieve afwijking hierin is de Gemeentebrede Corona Aanpak. Hier is een coördinatie-aanpak op gezet met korte lijntjes en heldere besluitvormingslijnen. Met deze Gemeentebrede Corona Aanpak heeft de gemeente slakkrachtig kunnen handelen.

We concluderen dat de coördinatiemechanismen niet hebben bijgedragen aan de *wendbaarheid* van de organisatie en de *slagkracht* op complexe maatschappelijke vraagstukken. *Opgaven* die afdelingsoverstijgend in programma's of gebieden werden ondergebracht, waren afhankelijk van de capaciteit die vanuit de lijnorganisatie beschikbaar werd gesteld of 'eigen' capaciteit. *Zorgvuldig* en *betrouwbaar* te werk te gaan is sterk ontwikkeld en er wordt veel afgestemd, maar dit gaat ten koste van de snelheid en (uiteindelijk) de dienstbaarheid aan collega's en burgers. De optelsom van betrouwbare medewerkers betekent niet dat een organisatie als geheel betrouwbaar is.

4.3 Besluitvorming, sturing en strategie

4.3.1 Korte besluitvormingslijnen en sterke managers

De organisatievisie stelde dat de organisatie platter zou worden, en er zou worden gewerkt met kortere besluitvormingslijnen.

Uitgaande van de visie³⁰ werd gesteld dat het bestuur van het 'wat' zou zijn en de organisatie van het 'hoe'.

Als leidende sturingsprincipe werd vastgesteld dat er één (meervoudige) directie is die werkt vanuit een collectieve opdracht en ambitie. Zij stuurt gezamenlijk richting de organisatie. De directie is een collectief en daarmee zijn alle directeuren voor het geheel (en alle onderdelen daarbinnen) verantwoordelijk. De directie zorgt ervoor dat de bestuurlijke doelen worden vertaald naar opdrachten en prioriteiten, en naar meetbare resultaten met heldere kwaliteitseisen en afspraken rond de inzet van middelen. Binnen de directie wordt het werk (en de daarbij horende afdelingen) verdeeld. Directieleden zijn hiërarchisch verantwoordelijk voor de afdelingsmanagers die onder hen vallen.

In het Organisatieplan directie- en bestuursondersteuning werd omschreven hoe de bestuurs- en directieondersteuning van de gemeente Haarlem³¹ wordt vormgegeven. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor uitvoering in principe bij afdelingen ligt. Het formuleren, vertalen en realiseren van bestuurlijke doelen en het toewijzen van middelen vergt daarbij coördinatie en afweging die bij de directie wordt gelegd. Het Organisatieplan geeft aan dat het daarbij zoeken is naar een balans van centrale sturing en decentraal mandaat, met de nadruk op dat laatste. Het doel was daarom om de omvang van de ondersteuning van directie en bestuur 'niet groter te maken dan strikt noodzakelijk om besluitvormingsprocessen en beheersing soepel te laten verlopen en concernbrede belangenafweging mogelijk te maken'.

“Als resultaatverantwoordelijk manager moet je wel weten wat je resultaten moeten zijn”

³⁰ Betrouwbare dienstverlener, een professioneel opdrachtgever, een deskundig regisseur en een aantrekkelijk en maatschappelijk bewuste werkgever.

³¹ Voor Zandvoort werd deze vraag separaat opgepakt.

De afdelingsmanagers werden destijds als resultaat-verantwoordelijke managers (RVM's) verantwoordelijk voor de inhoud, de realisatie van de opdrachten vanuit bestuur en/of directie en het behalen van afgesproken resultaten.³² Verder zijn zij integraal manager op alle piofac³³-taken, hierbij ondersteund door spelregels vanuit de directie en staf en bedrijfsvoering. De sturing richting medewerkers verloopt via de lijn.

Voor wat betreft de strategische richting voorzag men in concernbreed strategisch advies in de vorm van 'stadsgerichte' strategen die werden ondergebracht in de afdeling P&G³⁴, ook omdat deze afdeling sterk in verbinding staat met de lijnorganisatie vanwege het in dezelfde afdeling ondergebrachte programmamanagement en gebiedsmanagement.

Bij concernbreed strategisch advies gaat het om het volgen van maatschappelijke trends en ontwikkelingen op lokaal, regionaal en landelijk niveau en in de ambtelijke organisatie die een (politiek) strategische opstelling en standpuntbepaling van het gemeentebestuur vragen. Signalen van buiten en trendanalyse vormen input voor het formuleren van bestuurlijke doelen. Deze doelen worden vervolgens doorvertaald in bestuursopdrachten die ambtelijk uitgevoerd kunnen worden. Ook gaat strategisch advies over de positionering van de gemeente, bestuurders én ambtenaren in relevante netwerken. Strategisch adviseurs zijn daarmee enerzijds een belangrijke sparringpartner van directie en bestuur en anderzijds een verbindende schakel naar de organisatie.

4.3.2 Uitwerking naar de organisatie

Voor de functies van de bestuurders/directieleden en afdelingsmanagers heeft de gemeente Haarlem de taken en bevoegdheden uitgewerkt in het document Taak en werkomschrijvingen per rol in bestuurlijk-ambtelijke samenwerking uit 2016.³⁵ Hierin staat beschreven hoe verticaal gezien de verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn afgebakend, langs de lijnen van de hiervoor vermelde ambities.

De meeste oorspronkelijke afdelingen zijn onveranderd terug te vinden in het nieuwe organogram. Er wordt dan ook gesteld dat de grootste veranderingen zitten op de besturingsstructuur. De vijf hoofdafdelingsmanagers zijn vervangen door 24 resultaatverantwoordelijke afdelingsmanagers. De afdelingsmanagers moeten 'resultaatgericht flexibel werken in verbinding met elkaar en partners.' De afdelingen hebben een integrale verantwoordelijkheid. Het afdelingshoofd draagt de volle verantwoordelijkheid op de verschillende resultaatgebieden; personeel, bedrijfsvoering, beleid & innovatie. De managers nemen deel aan de staven met bestuurders. Een medewerker krijgt zijn of haar werkopdrachten in de nieuwe organisatie inrichting via de verantwoordelijke lijnmanager. Dit geldt ook voor werkzaamheden die voortvloeien uit afdelingsoverstijgende, of horizontale, werkzaamheden. De 24 resultaatverantwoordelijke managers sturen 39 teammanagers aan die op hun beurt weer hun eigen team aansturen.

Sinds 2020 zijn er Netwerk Teams (NT's) ingesteld. Dit zijn overleggen van de afdelingsmanagers onder voorzitterschap van een directielid. De indeling van de NT's loopt grotendeels langs de lijnen van de domeinen, waarbij sommige managers aan meerdere NT's deelnemen.

³² De term Resultaat Verantwoordelijk Manager wordt in de huidige organisatie niet meer toegepast. We hebben deze term wel hier opgenomen omdat dit bij aanvang van de organisatie ontwikkeling specifiek zo is uitgelicht, en aangeeft dat veel verantwoordelijkheden bij de afdelingsmanagers zijn komen te liggen.

³³ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie.

³⁴ Organisatieplan directie- en bestuursondersteuning, 2017.

³⁵ Taak- en werkomschrijvingen per rol in bestuurlijk-ambtelijke samenwerking 2016.

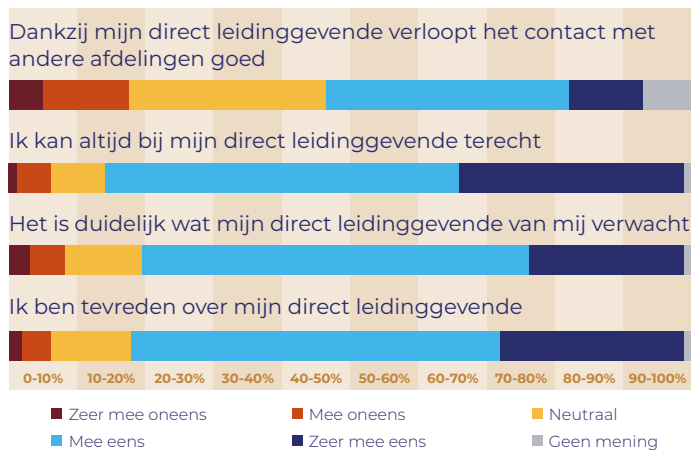
4.3.3 Over sturing in de praktijk

Afdelingsmanagers: zelfstandig en onder grote druk

Met de organisatieontwikkeling hebben de afdelingsmanagers een centrale rol gekregen. Zij zijn als resultaatverantwoordelijk manager zowel voor de inhoud als de bedrijfsvoering op hun onderwerp verantwoordelijk. Voor wat betreft de inhoud vormen zij het primaire aanspreekpunt voor bestuurders en wonen zij in dat verband ook de staven bij. Hieronder valt ook de strategie. Verder vervullen zij de managementtaken voor – vaak – omvangrijke afdelingen waaronder de personeels-aangelegenheden. Al met al is de druk op de afdelingsmanagers groot. Dat blijkt ook uit de span of control, die zeker op een aantal afdelingen erg groot lijkt. Ook uit de gesprekken komt dit naar voren. Uit de interviews blijkt verder dat in de praktijk binnen de 24 afdelingen een extra laag is ontstaan van teamleiders en/of coördinatoren. Op basis van de gesprekken lijken er geen hele duidelijke afspraken binnen de organisatie te zijn. Afspraken over wat de functie van coördinator/teammanager inhoudt en hoe daar ook verantwoordelijkheid naartoe gemandateerd kan worden, zijn niet eensluidend binnen de organisatie en/of worden niet herkend.

Uit de enquêteresultaten komt naar voren dat medewerkers overwegend heel tevreden zijn over de sturing vanuit hun leidinggevenden binnen de afdeling (zie figuur 17). Het is voor medewerkers duidelijk wat de leidinggevende van hen verwacht, medewerkers kunnen bij de leidinggevende terecht en ze zijn tevreden over het functioneren van de leidinggevende. Het belangrijkste aandachtspunt in het functioneren van de leidinggevende is het sturen op het contact met andere afdelingen.

Reflectie op sturing vanuit leidinggevende



Figuur 17. Enquêteresultaten over de sturing vanuit leidinggevend.

Al in maart 2018 was onder afdelingsmanagers behoefte aan een zakelijk platform, waarop afstemming, coördinatie en het ontvangen van concernboodschappen (bijvoorbeeld P&C) zou plaatsvinden. Deze behoefte komt met name voort uit ‘het wegvallen van het MT, de overstromende inbox met e-mails, takenlijsten en de volle agenda’s.’ Deze leidden onder meer tot ‘onrust, binnen de organisatie zoeken naar de juiste persoon, dubbel werk en coördinatievragen’.

Vanuit deze behoefte namen de afdelingsmanagers het initiatief tot het instellen van een wekelijks Afdelingsmanagersoverleg op dinsdagmiddag (zodat hier ook een terugkoppeling vanuit het college kon worden gedaan door de gemeentesecretaris, die alleen voor dit doel welkom was). Ook was er een aparte appgroep. De groep afdelingshoofden ontwikkelden hiermee een band los van de directielaag.

Overigens wijzen afdelingsmanagers erop dat de groep te massaal was om slagkracht te ontwikkelen. De huidige NT's zijn overzichtelijker, maar brengen aan de andere kant de ‘oude’ domeinoriëntatie weer terug. Sommige managers schuiven (soms alleen wanneer nodig) bij meerdere NT's aan.

Directie op afstand

Uit de gesprekken in de organisatie blijkt dat de (ervaren) afstand tot de directie groot is. De verbinding tussen de afdelingen en de directie kwam aanvankelijk onvoldoende tot stand. Enerzijds wordt dit geweten aan de grote zelfstandigheid die de afdelingen en hun managers aan de dag leggen, waarbij bovendien (te) laat of niet wordt geëscaleerd naar de directietafel. Anderzijds wordt gewezen op een handelingsverlegenheid vanuit de directie om te sturen op de grote thema's. Op de directietafel werden vaak (slechts) bedrijfsvoeringsvraagstukken geagendeerd en behandeld. De directie geeft daarbij aan dat zij zich minder in de afdelingslijn hebben gepositioneerd, maar een rol zien en vervullen op complexe opdrachten en programma's. Dat doen ze mede als voorzitter van de staven in Haarlem. Onlangs is ingevoerd dat directeuren eigenaar zijn van een onderwerp op de agenda. Er is (nog) geen jaarplan van de directie waarlangs zichtbaar wordt gewerkt. Niet alleen vanuit de organisatie, maar ook door het bestuur (zowel Haarlem als Zandvoort) wordt de directie regelmatig gemist in een sturende strategische rol: ‘we verwachten meer van de directie’. Of de directie die rol dan ook wordt gegund, is nog wel een vraag.

Besluitvorming traag

We constateren – in lijn met paragraaf 4.2 – dat er veel interne afstemming nodig is voordat tot besluitvorming over kan worden gegaan. Zowel in de gesprekken als in de vragenlijst zien we dat medewerkers lang op besluiten moeten wachten. Om in de organisatie ‘iets gedaan te krijgen’ moeten vaak meerdere afdelingen en loketten worden betrokken. Er zijn veel regels, processen, formats en besluitvormingslijnen. Alleen het is niet helder hoe je daarin snel besluitvorming tot stand krijgt. Het is ook niet altijd duidelijk wie gemandateerd is, of dat is bij veel verschillende personen belegd. Dat leidt tot stroperigheid in de organisatie. Slechts 32% van de respondenten scoort (zeer) mee eens op de stelling ‘ik hoeft nooit lang te wachten op een besluit als dat nodig is’. 38% van de medewerkers geeft aan het hier (zeer) mee oneens te zijn en geeft aan vaak lang te moeten wachten op besluiten. Er wordt eveneens aangegeven dat de systemen besluitvormingsprocessen niet goed ondersteunen.

“Voordat je een definitief besluit hebt, ben je 4-5 maanden verder”

Een van de effecten van de omslachtige besluitvorming is het bewandelen van ‘olifantenpaadjes’, waarmee afgeweken wordt van de vaste procedures. Via informele kanalen en routes weet de medewerker zijn/haar weg te vinden. Dat is volgens velen de snelste manier om toch iets gedaan te krijgen.

Reflectie op sturing vanuit leidinggevende



Figuur 18. Enquête resultaten over besluitvorming.

Sturing op capaciteit en prioriteit loopt via de afdelingen

De prioritering binnen de Haarlemse organisatie loopt langs de lijnen van afdelingen. De capaciteit en formatiebudgetten zitten volledig vast in de afdelingen. Zeer regelmatig wordt capaciteit aangeduid als een groot issue binnen de organisatie. De capaciteit van afdelingen wordt in de P&C-cyclus bepaald en gaat uit van de bestaande situatie.

Binnen de afdelingen slaagt men er in het algemeen in om te prioriteren, binnen de eigen capaciteit en uitgaande van de staande taken. Wel horen we vaak dat hier de druk als hoog wordt ervaren; het is – aldus een medewerker in een interview – ‘de dag doorkomen en je taken doen’. 30% van de respondenten in de vragenlijst geeft aan dat zij onvoldoende tijd hebben om hun werk af te krijgen. 51% van de respondenten geeft aan dat zij regelmatig meer werk te doen hebben dan zij aankunnen. Als zij het te druk hebben, dan is daar niet altijd tijdig een oplossing voor.

Mate waarin overleggen als nuttig worden ervaren



Figuur 19. Prioritering en capaciteit.

Op basis van de enquête komt naar voren dat een ruime meerderheid van de werknemers (74%) aangeeft zijn/haar eigen doelen en resultaten in het werk goed en op tijd te halen. Dat percentage is in het fysiek domein lager (65%) dan bij de andere domeinen (75% of meer). Wat opvalt is dat medewerkers aangeven dat de afdeling zelf er minder goed in slaagt om doelen en resultaten goed en op tijd te halen. Van de medewerkers geeft 52% aan dat dit wel het geval is, 18% geeft aan dat dat niet het geval is. Als we dit uitsplitsen naar domeinen dan geeft ongeveer 25% van de medewerkers bij bedrijfsvoering en dienstverlening, concernstaf en het fysiek domein aan dat de afdeling er niet in slaagt om tijdig doelen en resultaten te halen. Ook opvallend is dat als het te druk is daar op individueel niveau tijdiger een oplossing voor lijkt te zijn (41%), maar dat dit op het niveau van de afdeling vervolgens in mindere mate tijdig wordt opgelost (32%).

In een derde (32%) van de gevallen is er op afdelingsniveau geen tijdige oplossing en in 28% van de gevallen bij individuele medewerkers is er geen tijdige oplossing.

Afdeling overstijgend wordt er niet goed geprioriteerd

Op het moment dat er afdelingoverstijgende prioriteiten, programma's of projecten zijn, is het enorm moeilijk om hiervoor capaciteit of middelen vrij te spelen. Er is weinig flexibiliteit en veel capaciteit en middelen zijn al toegewezen aan het reguliere werk. De kortetermijnvragen van het bestuur krijgen prioriteit boven strategische opgaven. En door de constante vraag vanuit de politiek en het bestuur zijn er bijna altijd wel dergelijke vragen die alle aandacht krijgen. Daardoor ontstaat druk op de capaciteit, omdat toezeggingen extra werk betekenen waar eigenlijk geen tijd voor is. Medewerkers geven aan de andere kant aan dat er weinig ruimte is om nee te zeggen tegen het bestuur. Vanuit het bestuur en de organisatie worden vragen gestapeld en wordt geen eenduidige prioritering ervaren. Alles heeft prioriteit. Aan de andere kant ervaren bestuurders juist dat de organisatie haar eigen prioriteiten stelt en dat hun wensen (voor de wat langere termijn) 'erbovenop' komen.

“Er ontstaan geen brokken als je niet over afdelingsgrenzen heen werkt. Wel als je niet de problemen van het bestuur oplost”.

Er is geen duidelijk mechanisme om te (her)prioriteren tussen de (vaak overkoepelende) flexibele opgaven en de (vaste afdelingsgebonden) taken. Afdelingen zitten 'vol' en 'vast'. Hierin wordt een doorzettingsmacht gemist op die momenten dat het schuurt tussen afdelingen. Bij conflicten geldt eerder non-interventiegedrag dan dat er wordt geëscaleerd. Schakelen naar boven, ofwel het escaleren naar management of directie, wordt snel genoemd als 'verraad', in plaats van het zien als hulp inschakelen. De wensen die vanuit het bestuur (college, raad) op de organisatie afkomen, verlopen via de portefeuillehoudersoverleggen waarbij de afdelingsmanagers aanschuiven. De directie speelt hierin als zodanig geen rol. Mede hierdoor wordt signaleerd dat de directie onvoldoende functioneert als schakel en filter tussen organisatie en bestuur of als tegenwicht tegen die laatste.

'Je kunt alleen prioriteren als je overzicht hebt van het geheel', wordt aangegeven, maar daar ontbreekt het aan. Er wordt niet centraal op organisatiedoelen geprioriteerd en gestuurd. Het overzicht ligt niet op directieniveau; het is gesegmenteerd. De prioritering is dat (dus) ook. Het realiseren van integraliteit in kaderstelling, uitvoeringsplanning en uitvoering in het fysieke domein ligt in de praktijk bij het project- en contractmanagement. Bovendien ontbreken de interventiemogelijkheden. Een verschijnsel waar in de gesprekken ook op wordt gewezen, is dat op medewerkersniveau eigen prioriteiten worden gesteld. In de cultuur (hierover meer onder 'cultuur') worden mensen te weinig aangesproken.

Binnen het fysiek domein worden plannen ontwikkeld om (meer) gebruik te maken van beter belegd opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap en portfoliomanagement om zo (op domeinniveau) de werklast overzichtelijk en beheersbaar te maken. Ook is het plan om te differentiëren tussen een 'opgavegericht' en een 'continue' domein.

Ondanks dat alles prioriteit heeft, horen we ook in de interviews dat het geen gevolgen heeft om zaken niet op te pakken. De vrijheid binnen de gemeente is groot. Medewerkers stellen veelal hun eigen prioriteiten.

Concernstaf: verbinding tussen bestuur, directie en organisatie?

In het Organisatieplan Directie- en Bestuursondersteuning³⁶ werd een kader ontwikkeld waarbinnen bestuurs- en directieondersteuning wordt vormgegeven. Daarbij is sprake van de afdelingen Directie- en Bestuursondersteuning, Communicatie, Concerncontrol, Programma- en Gebiedsmanagement³⁷. Directie- en Bestuursondersteuning en Communicatie zijn nu gezamenlijk ondergebracht in de afdeling Bestuur & Communicatie (B&C). Bij elkaar genomen worden deze afdelingen met daarbij ook HRM op dit moment aangeduid als de *concernstaf*, met (sinds kort) ook een eigen overleg van afdelingshoofden. Hieraan neemt overigens ook Programma- en Gebiedsmanagement (P&G) deel. Het concernstaf-overleg is een nog niet geformaliseerde structuurwijziging.

“Wat mij vaak opvalt is dat vooral de verschillende afdelingen niet overduidelijk naar hetzelfde doel toewerken. De afdelingen lijken soms eigen bedrijfjes binnen de gemeente”

³⁶ Organisatieplan Directie- en Bestuursondersteuning, 2017.

³⁷ Managementondersteuning wordt op dit moment ontvolucht waarbij de medewerkers 'de lijn' in gaan. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

Zoals hiervoor al aangegeven, is de directie- en bestuursondersteuning compact vormgegeven vanuit de filosofie dat de verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen. Een relatief kleine staf moet de directie ondersteunen in het formuleren, vertalen en realiseren van bestuurlijke doelen en het toewijzen van middelen.

Uit de gesprekken binnen de organisatie komt naar voren dat met name de (ondersteuning van de) functie van de toewijzing van middelen (capaciteit, financiën) sterk ontwikkeld is. De afdeling Concerncontrol wordt daarbij gezien als een sterke afdeling met een sterke positie, met een dominante focus op toedeling van financiële middelen en het navolgen van procedures. De ordening binnen de organisatie van capaciteit en financiën en de toedeling van financiële en personele middelen vindt primair plaats via de kadernota en de begroting. Daarin staan veel van de middelen al 'vast' geprogrammeerd. Concerncontrol heeft hierin het voortouw en de regie en schakelt met het bestuur. Betrokkenheid van B&C is er wel, maar beperkt zich met name tot het formuleren van teksten. De afdeling levert in dit proces geen bredere inhoudelijke en integrale strategische richtingbepaling of prioritering.

De afdeling Concerncontrol wordt gezien als 'machtig blok'; niet alleen in termen van het toedelen van middelen maar ook in termen van beheer. De organisatie is goed 'in control'; de cyclus is 'strak ingeregeld'. Op zich wordt dit gezien als een grote kwaliteit maar er wordt (door afdelingsmanagers) ook op gewezen dat de nadruk al met al ligt op beheersing en controle van (procedures rond) financiën. Het is in de praktijk minder gericht op het flexibel en wendbaar kunnen inspelen op (onverwachte) ontwikkelingen en opgaven. Verder ontstaat een gevoel dat (ook) de directie meer bouwt op legitimatie van haar beslissingen via de financiële as dan op basis van een meer inhoudelijke prioritering en beleidscontrol.

Met betrekking tot de externe en interne communicatiefunctie wordt in gesprekken aangegeven dat deze functie (te) gefragmenteerd binnen en buiten de afdeling georganiseerd is. Ook lijnafdelingen en programma's (bijvoorbeeld bij gebiedsgericht werken) houden zich bezig met communicatietaken. Aparte aandacht verdient de (interne) communicatiefunctie als het gaat om de organisatieontwikkeling. Ofschoon communicatie een intrinsiek onderdeel is van deze ontwikkeling, kan het hier niet bij blijven. Gesprekspartners geven aan dat zij communicatie als enige (vrijblijvende) instrument terug zagen komen in het sturen op de verandering in de organisatie.

Naast de financiële component en de communicatie is een derde functie van de concernstaf de bestuursondersteuning. Deze taak is gekoppeld aan de wethouders; bestuursondersteuners worden meer gezien als een verzameling 'olliemannetjes' dan ondersteunend aan een inhoudelijke strategische richtingbepaling. Ook zien we geen integrale beleidscontrol: waar staan we ten opzichte van onze ambities?

Tot slot gaan we in op het element strategisch advies, als aanvulling op wat hierover eerder is aangegeven in hoofdstuk 3. In principe is iedere afdeling verantwoordelijk voor strategie op het eigen beleidsterrein. Onder de afdeling P&G, onderdeel van de concernstaf, ressorteren medewerkers op strategisch niveau die in de plannen onder meer als 'stadsgerichte' strategen' zouden functioneren. In de praktijk wordt gezien dat P&G in voor het gedeelte programmamanagement in de praktijk niet in positie is gekomen om de integrale strategiefunctie te vervullen. Concernbrede strategieontwikkeling komt niet van de grond. Door bestuurders wordt merendeels een (groot) beroep gedaan op afdelingsmanagers om strategisch (mee) te denken. Dat vergroot de druk op deze groep, die er toch al was met de managementtaken (en een grote span of control). De directie vult het gemis aan integrale strategische advisering op door die inhoud zelf te ontwikkelen en zelf de pen ter hand te nemen om stukken te (her)schrijven.

Als allerlaatste noemen we nog de factor van organisatieontwikkeling. Verwijzend naar de paragrafen 2.2 en 3.2 zien we dat vanuit de concernstaf geen gestructureerde sturing hierop tot stand is gekomen.

4.3.4 Analyse

De organisatie kent een groot aantal 'zelfstandige' afdelingen, zonder escalatiemogelijkheid naar het niveau van hoofdafdelingen waarbinnen of -tussen knopen konden worden doorgehakt. We zien een terughoudendheid in het meteen escaleren naar de directie. Vraagstukken blijven daardoor 'hangen' tussen de afdelingen. Met de komst van NT's is de besluitvorming verbeterd.

In hun afstand tot de directie ging de laag van afdelingsmanagers zichzelf organiseren in het Afdelingsmanagersoverleg. Dit versterkte de onderlinge band, maar vergrootte de afstand tot de directie nog verder. Het overleg slaagde er zoals we eerder zagen ook niet in om horizontale coördinatiemechanismen te ontwikkelen of te versterken.

Er is geen overkoepelend mechanisme om te prioriteren tussen de (vaak overkoepelende) flexibele opgaven en de vaste (vaak afdelingsgebonden) taken. Hierdoor focust men op het grip krijgen op de eigen opdracht en komen de flexibele opgaven onvoldoende van de grond.

Via de bestuursondersteuning kan worden gecoördineerd via de inhoud, procedures of de toedeling van financiële middelen. Dat laatste is goed, zij het sterk beheersmatig geborgd. We zien een sterke afdeling Concerncontrol. Daardoor is de beheersmatige kant goed geborgd; ook in de toedeling van middelen is de beheersmatige kant dominant en is de organisatie minder wendbaar. Het gevaar van een stevige beheersmatige rol dat de vakafdelingen 'achterover gaan leunen' en/of de verantwoordelijkheden (middelen toekennen) meer bij control leggen dan zelf met ideeën en alternatieven komen.

Op inhoud zijn de strategievorming en beleidscontrol primair belegd in de lijnorganisatie en niet centraal in de bestuursondersteuning. De bedoeling was dat strategievorming door de afdelingen zou worden uitgevoerd. Integrale strategie berustte bij P&G, maar deze heeft zich niet ontwikkeld tot een integrale strategiefunctie. Een centrale, integrale grip op inhoud ontbreekt daarmee. In de praktijk lag er teveel druk op de afdelingen (vast/flexibel) om boven de eigen strategische producten uit te stijgen en verbinding te leggen met het geheel. De verbinding met de stad (ook een aspect van communicatie) is ad hoc en domeingebonden.

Kortom de basis van de organisatie, de afdelingen, heeft veel verantwoordelijkheden gekregen die zij niet waarmaken als het om overstijgende zaken gaat en de bestuursondersteuning werd bewust klein gehouden. Dat wrekt zich nu.

Naast de functies binnen de samenwerking (coördinatie, strategie en inhoudsontwikkeling, verbinding met bestuur en stad) zouden de afdelingen ook een rol moeten spelen op de samenwerking; i.e. de organisatieontwikkeling. Dit is niet van de grond gekomen. Ook HR heeft hier vanuit bedrijfsvoering geen ontwikkelende of coördinerende rol in gepakt.

We concluderen dat de besluitvorming niet bijdraagt aan de *wendbaarheid* van de organisatie en de *slagkracht* op complexe maatschappelijke vraagstukken. *Opgaven* worden primair vanuit afdelingen aangegaan zonder integraal geformuleerde strategie. *Zorgvuldig* en *betrouwbaar* te werk te gaan, is geborgd.

4.4 Bedrijfsvoering

4.4.1 Naar een 'hybride model' model voor de bedrijfsvoering

In juni 2017 werd onder de vlag van 'programma bedrijfsvoering & ondersteuning' een Organisatieplan bedrijfsvoering opgeleverd. Het Organisatieplan was onder meer nodig omdat er daarvoor bedrijfsbureaus bestonden die waren gekoppeld aan de hoofdafdelingen. De structuurwijziging naar afdelingen gaf aanleiding om bedrijfsvoering binnen de organisatie onder de loep te nemen.

Het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel is een 'hybride model' waarbij integrale advisering en middeloriëntatie in aparte afdelingen zijn ondergebracht. Het model plaatst de afdelingshoofden en de afdeling centraal. Het afdelingshoofd is daarbij naast verantwoordelijk voor de inhoudelijke taken ook verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van zijn of haar afdeling. Ondersteuning op het gebied van bedrijfsvoering werd in ringen om de afdelingshoofden heen georganiseerd. Dat begint met een 'stevig fundament' van basisvoorzieningen: zowel systemen als diensten ten behoeve van medewerkers en managers. Als de basisvoorzieningen niet afdoende zijn, kan gebruik worden gemaakt van de eerste ring van adviseurs (ondersteuning). Zij dienen als het eerste aanspreekpunt van het afdelingshoofd. De eerste ring bestaat uit adviseurs van verschillende vakdisciplines (zoals financiën, HRM en informatiemanagement) die meerdere afdelingen kunnen bedienen. Deze adviseurs in de eerste ring bepalen wanneer specialisten uit de tweede ring van specialisten moeten worden ingezet. De eerste ring werd gevormd door een nieuwe, multidisciplinaire afdeling: de afdeling interne dienstverlening (ID). De middelenfuncties (basisvoorzieningen en de tweede ring van specialisten) bleven als aparte afdelingen georganiseerd.



Figuur 20. Bedrijfsvoeringsmodel.³⁸

³⁸ Organisatieplan bedrijfsvoering

Het blijft onderbelicht welke impact de veranderingen van de klantorganisatie heeft op de inhoud van de bedrijfsvoeringsdienstverlening. Met andere woorden: welke verandering in de dienstverlening is nodig nu de organisatie van een domeinorganisatie verandert naar een netwerkorganisatie?

Definitie bedrijfsvoering

Onder 'bedrijfsvoering' worden verschillende aspecten van de organisatie aangeduid. In algemene zin wordt onder het begrip letterlijk het voeren van het bedrijf verstaan, oftewel alles dat nodig is om de organisatie te laten functioneren om haar primaire taak te kunnen (laten) uitvoeren. In meer specifieke zin gaat het daarbij om de 'PIOFACH'-taken: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie(ontwikkeling), Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

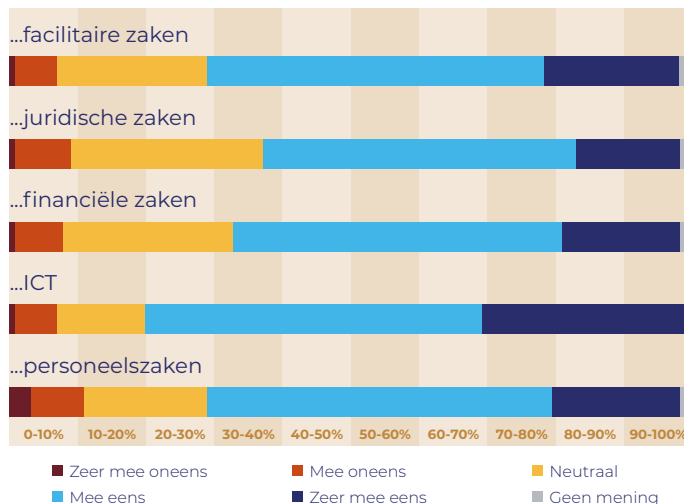
Beleid en uitvoering van deze taken zijn doorgaans verdeeld over delen van de organisatie die het primaire proces als primaire taak hebben ('de lijn'), en gespecialiseerde afdelingen die zich specifiek richten op deze bedrijfsvoeringstaken ('de staf') door hierop beleid te ontwikkelen, zelf zorg te dragen voor uitvoering en/of de overige delen van de organisatie hierin te ondersteunen.

De mate waarin bedrijfsvoeringstaken in de lijn zijn belegd (bijvoorbeeld bij het management) en in hoeverre de staf zich richt op beleid, uitvoering en ondersteuning kan verschillen. Ook kleven hieraan verschillende voor- en nadelen. Het leggen van (veel) verantwoordelijkheden op deze onderwerpen in de lijn heeft als voordeel dat wordt ingespeeld op de behoeften en ontwikkelingen die hier spelen. Een voorwaarde is wel dat de lijn dan goed wordt ondersteund. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat er een grens is aan de capaciteit en expertise van de lijn; met name op complexe onderdelen. Het is een risico dat de lijn zijn eigen capaciteit en expertise gaat 'regelen', hetgeen ten koste gaat van (de voordelen van) standaardisatie van processen, overzicht en sturingsmogelijkheden. Het leggen van veel verantwoordelijkheden in de staf geeft meer mogelijkheden van standaardisatie, overzicht en sturingsmogelijkheden maar heeft als risico dat het beleid en uitvoering loszingen van de behoeften en ontwikkelingen in de lijn. Hoe moeilijk het ook is: evenwicht en aansluiting zijn hier geboden.

4.4.2 Uitkomsten: tevredenheid over bedrijfsvoering, maar ook onduidelijkheid

Bij het bespreken van de uitkomsten van dit onderzoek beginnen we hier bij de tevredenheid van medewerkers over de dienstverlening van de bedrijfsvoeringsfuncties. Hier zien we over het algemeen dat medewerkers zich goed geholpen voelen, met een (lichte) variatie in de verschillende disciplines.

Ik voel mij goed geholpen op het gebied van...



Figuur 21. Waardering voor bedrijfsvoeringsfuncties.

In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie werden gevoerd, ontstaat een wisselend beeld. De hiervoor vermelde uitkomsten worden geduid in het licht van 'going concern' versus de meer complexe of ontwikkelingstaken die ook bij bedrijfsvoering horen. De basisvoorzieningen voor medewerkers 'going concern' zijn in dit beeld op orde, in tegenstelling tot de niet-standaard dienstverlening.

Dit begint met de prioritering van het werk. Gesprekspartners (met name op managementniveau) wijzen er op dat de prioriteiten van lijn- en bedrijfsvoeringsafdelingen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Een factor die daarbij wordt genoemd is dat managers van de lijn- en stafafdelingen elkaar ook niet logischerwijs vinden. Ook bedrijfsvoering heeft een management-NT, maar dat staat op zichzelf, of – in de woorden van een respondent – is 'losgezongen van de domein-NT's'. Bovendien wordt aangegeven dat ook *binnen* bedrijfsvoering weinig samenwerking wordt gezocht en/of gevonden. Interne Dienstverlening en afdelingen zoals IV, FIN en HRM opereren voor een groot deel nog steeds los van elkaar.

Verder wordt door het merendeel van de managers en ook de meeste betrokken medewerkers geen toegevoegde waarde gezien in het ‘ringenmodel’. Bedrijfsvoering heeft daarmee een eigen schil die het juist complexer maakt, vinden respondenten uit bedrijfsvoering, mensen van interne dienstverlening zelf, alsook de medewerkers.

In de praktijk lijken de verantwoordelijkheden en de toegevoegde waarde van de ringen niet scherp afgebakend te zijn: ‘Er zit een schakel tussen, bedoeld als extra dienstverlening, maar zo ervaar ik het niet’. ‘Bedrijfsvoering en interne dienstverlening missen kennis van de klant. Vroeger hoorde het bij de afdeling en nu is de afstand groter. Ook komt interne dienstverlening tijd te kort. Daarbij zijn er verschillende prioriteiten en moet je pitchen om capaciteit te claimen’. Het om kunnen gaan met de rolonduidelijkheid (wie levert welke service, waar bestaat die service uit) wordt zelfs gezien als een randvoorwaarde om het als medewerker ‘te redden’ in de organisatie.

Evaluatie Interne Dienstverlening

In 2019 werd de afdeling ID intern geëvalueerd. De conclusie was dat nog aan geen van de gestelde voorwaarden werd voldaan om managers zelf verantwoordelijk te laten zijn voor de bedrijfsvoering van hun afdeling: een stelsel van goed functionerende basisvoorzieningen, voldoende nabije ondersteuning met kennis van de business, voldoende tijd van de afdelingshoofden voor bedrijfsvoeringszaken en een procesgerichte en goede samenwerking met duidelijke rollen. In de plannen van de opzet van de ondersteuning van de bedrijfsvoering was uitgegaan van ondersteuning van afdelingen. Het organiseren van domeinbrede ondersteuning of ondersteuning op beleidsvelden bleek daarom een uitdaging die niet direct opgepakt kon worden. Met het opheffen van de hoofdafdelingen verviel het afdelingsoverstijgend coördinatiemechanisme, maar daar kwam geen domeinsturing voor in de plaats. Bij de ‘informele directiesturing’ op de domeinen was ID niet betrokken. Ook aan de andere kant, richting de afdelingshoofden, ondervond men problemen. Managers organiseerden binnen hun afdeling eigen ondersteuning in plaats van samen te werken met ID. Ook binnen ID werd de samenwerking lastig gevonden: ‘Voor de inzet van het processteam is een prioritering van de projecten gemaakt. Sommige afdelingen die laag op de prioriteitenlijst zijn geplaatst, gaan vervolgens zelf direct capaciteit inhuren om de processen alsnog snel op orde te krijgen’.

Uit de evaluatie kunnen we concluderen dat de afdeling ID nog niet voldoende uit de verf komt als vanzelfsprekende partner waar men op bouwt en vertrouwt. Voor een belangrijk deel komt dat door het speelveld, dat een stuk ingewikkelder blijkt en nog niet op de wijze functioneert waarvoor het bedacht was.

Naar aanleiding van de evaluatie is een aantal aanpassingen van de afdeling ID doorgevoerd. Daarbij ontwikkelt ID zich naar een meer domeingeoriënteerde structuur met daarbij aansturing door een inhoudelijk betrokken teammanager per domeinteam. Het is nog te vroeg om de mogelijke effecten van deze aanpassing te meten. Wel is duidelijk dat over de toegevoegde waarde van ID, zoals hiervoor aangegeven, (nog steeds) wisselend wordt gedacht door afdelingsmanagers; variërend van ‘de toegevoegde waarde zie ik niet’, ‘ik ervaar het als een schakel die nergens over gaat’ tot ‘ik geloof er wel in’. Vaak wordt ID gezien als een eenheid die laveert tussen de (andere) bedrijfsvoeringsafdelingen en de lijn, met een afstand tot die laatste: ‘Het is teveel werk om bij 24 afdelings-MT’s aan te schuiven’. Nog steeds is er een (groot) verschil tussen de verwachtingen en verantwoordelijkheden en de mate waarin daaraan wordt voldaan.

4.4.3 Analyse

Bedrijfsvoering als basisvoorziening voor de medewerkers wordt goed gewaardeerd; men voelt zich in voldoende mate ondersteund. Dat beeld verschuift als het gaat om complexe en ontwikkelingstaken. De bedrijfsvoering is in principe als een ring om de afdelingshoofden en de afdelingen opgezet. De aansluiting op de lijnorganisatie en/of het grote geheel is daarbij onvoldoende tot stand gekomen. Het gevolg is dat de lijnorganisatie en bedrijfsvoering hun eigen koers varen. Prioriteringen worden vanuit het eigen perspectief gesteld.

De ondersteuning van een netwerkorganisatie vergt een andere opzet dan die van een lijnorganisatie. Niet alleen organisatie-eenheden, maar ook projecten en programma’s over de onderdelen heen kunnen een eigenstandige vraag om ondersteuning ontwikkelen. Sowieso raakten met de opheffing van de hoofdafdelingen processen versnipperd. Bedrijfsvoering is hier niet op ingericht. Er is een rolonduidelijkheid binnen bedrijfsvoering en ten opzichte van de rest van de organisatie.

We concluderen dat de bedrijfsvoering – met de basisondersteuning aan medewerkers – zich met goed gevolg richt op *zorgvuldigheid* en *betrouwbaarheid*. De voorgenomen *wendbaarheid* van de organisatie betekende voor de bedrijfsvoering dat er aansluitingsproblemen ontstonden. De *slagkracht* en het aangaan van *opgaven* lijdten daaronder.

4.5 Gedragspatronen

Tijdens ons onderzoek hebben we van allerlei kanten veel gehoord over de Haarlemse cultuur en over het belang om de cultuuraspecten en gedragspatronen goed mee te nemen in het evaluatieonderzoek. Juist in de ontwikkeling van de organisatie is niet alleen de bovenstroom (de organisatiestructuur), maar ook de onderstroom van belang: het gedrag van mensen. Wat ons betreft zijn deze twee niet los van elkaar te zien en staan ze in wisselwerking met elkaar. In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben we de onderstroom en bovenstroom zoveel mogelijk in samenhang met elkaar in beeld gebracht.

Samenvatting eerder beschreven gedragspatronen

- Er is geen duidelijke stip op de horizon, en we zien een stapeling van prioriteiten in de organisatie. Medewerkers hebben moeite om 'nee' te zeggen tegen het bestuur. De stapeling van steeds wisselende prioriteiten maakt dat men een hoge werkdruk ervaart. Gevolg is dat medewerkers veelal hun eigen prioriteiten stellen.
- Door de hoge ervaren werkdruk in combinatie met onduidelijke taakafbakening, ontstaat de neiging om zoveel mogelijk taken van het eigen bordje af te krijgen. Het gevolg is dat er veel zaken worden afgeschoven en doorgeschoven, zonder eindstation.
- Omdat taken en rollen niet helder zijn afgebakend en men niet gewend is elkaar aan te spreken, laveren medewerkers langs en tussen procedures door.
- Medewerkers streven naar zorgvuldigheid en willen geen fouten maken. Er wordt veel gecontroleerd en er is een focus op protocollen. Processen verlopen trager dan gewenst.
- De interne afstemming in de organisatie kan beter, vooral tussen afdelingen. Het feit dat er onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, helpt niet om de ingewikkelde afstemming te verbeteren.

In deze paragraaf duiden we – op basis van de gesprekken, interviews en documenten – de gedrag patronen in de Haarlemse organisatie die nog niet eerder aan bod zijn gekomen.



Figuur 22. **Woordwolk over de cultuur van de organisatie (naar aanleiding van de enquête).**

4.5.1 Een loyale en betrokken familiecultuur

De cultuur wordt in de interviews door zowel leidinggevendenden als medewerkers omschreven als een familiecultuur. De duiding die men hier vervolgens aan geeft is dat men erg betrokken is met elkaar en men veel voor elkaar opvangt. Er is een 'can-do' mentaliteit met een sterke gezamenlijke drive om aan de slag te gaan. Er is, zeker met de directe collega's, een prettige werksfeer en onderlinge verbondenheid.

Cultuur en sfeer



Figuur 23. **Enquêteresultaten over cultuur en sfeer.**

De familiecultuur heeft ook een keerzijde: het is zo nu en dan een probleemfamilie, aldus treffend verwoord door een van de respondenten. Dat zit met name in het feit dat men elkaar onvoldoende aanspreekt en geen ruimte voelt om dat te doen. Er worden wel afspraken gemaakt, maar de organisatie wordt beschreven als 'boterzacht'. De eerder beschreven rolonduidelijkheid, in combinatie met een cultuur van niet-aanspreken, kan er echter toe leiden dat men 'zijn eigen gang gaat' in plaats van zich te voegen naar organisatiedoelstellingen. De zakelijkheid ontbreekt.

Mensen die collega's wel aanspreken, worden als lastig ervaren. Er wordt wel achter de rug van mensen over mensen gepraat, zo wordt aangegeven. Het eigen team wordt als veilig omschreven (of zelfs een kleinere kring daarbinnen); daarbuiten kan sprake zijn van 'intriges en achterklap'. Wanneer er iets niet goed gaat in de organisatie is het lastig hierover persoonlijk het gesprek aan te gaan.

Eerder vindt er een evaluatieonderzoek plaats, of wordt überhaupt aan een conflictsituatie geen gevolg gegeven. ‘Meer imploderend dan dat het knettert’.

De vragenlijst laat een iets ander beeld zien als het gaat om aanspreken. 79% van de respondenten geeft aan dat zij collega's erop aanspreken als zij afspraken niet nakomen. 66% van de respondenten geeft aan dat zij worden aangesproken door collega's als zij hun afspraken niet nakomen. Hierbij moet worden aangetekend dat hier specifiek is gevraagd naar aanspreken op het niet nakomen van afspraken. Aanspreken op gedrag is niet uitgevraagd in de vragenlijst.

Aanspreken



Figuur 24. Enquêteresultaten over 'aansprekgedrag'.

4.5.2 Analyse

We zien een organisatie met loyale en betrokken medewerkers die hard werken. De betrokkenheid naar elkaar maakt dat men veel voor elkaar opvangt. Tegelijkertijd lijkt men het lastig te vinden om elkaar aan te spreken als het niet gaat over gemaakte afspraken. Er wordt weinig 'productief' ruzie gemaakt. Het lijkt erop dat conflicten hierdoor ontstaan en de kans krijgen om lang te blijven bestaan. Het échte gesprek tussen mensen komt niet tot stand.

Familiecultuur staat zakelijkheid in de weg. De familiecultuur leidt enerzijds tot een veilig gevoel (onderling aanspreken gebeurt niet zo snel) maar anderzijds tot belemmeringen in productieve samenwerking. Het zorgt ook voor terughoudendheid en afwachtendheid binnen de organisatie.

We concluderen dat de cultuur meer in het teken staat van *zorgvuldigheid* en *betrouwbaarheid* dan *wendbaarheid* en *slagkracht*. *Opgavegerichtheid* is er op de eigen taken, maar gebrek aan zakelijkheid en aansprekgedrag belemmert de onderlinge samenwerking.

HOOFDSTUK 5

Draagvlak bij inwoners en partners

In dit hoofdstuk zoomen we in op het draagvlak van partners en inwoners voor de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop deze samenwerkt aan het realiseren van publieke waarde. We brengen op hoofdlijnen het draagvlak voor de gemeentelijke dienstverlening in beeld (1), de wijze waarop de gemeente met partners werkt aan het realiseren van maatschappelijke opgaven (2) en het draagvlak voor de samenwerking met stakeholders (3).

Gegeven de scope van dit onderzoek hebben we het draagvlak onder inwoners en partners niet uitgebreid gemeten. We baseren onze bevindingen op verschillende onderzoeken die recent zijn uitgevoerd (Quick Scan Lokale Democratie, Omnibusonderzoek, de Ondernemerspeiling van waarstaatjegemeente.nl, Evaluatie Haarlem-Zandvoort) en relevante documenten die de organisatie beschikbaar heeft gesteld. Aanvullend hebben we een tweetal sessies georganiseerd met partners uit het maatschappelijke en fysieke domein.

Wat de missie en visie zeggen over samenwerking met inwoners en partners

De gemeentelijke organisatie beoogt tegelijkertijd wendbaar, slagkrachtig, opgabegericht, betrouwbaar en zorgvuldig - met de samenleving - te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten voor de inwoners van Haarlem en Zandvoort. Hier beoogt de gemeente door middel van de missie en visie richting aan te geven.³⁹ De gemeentelijke organisatie wil functioneren als één organisatie met slagkracht, weinig regels en veel ruimte die samenwerking met partners binnen en buiten de stad aangaat in steeds wisselende netwerken. De gemeente beoogt een professioneel opdrachtgever en deskundig regisseur te zijn met daadkrachtige medewerkers die de ruimte krijgen om met een breder mandaat te werken.⁴⁰

³⁹ Deze formulering is tot stand gekomen en vastgesteld in de directie bij de bespreking van de vraagstelling van deze evaluatie. Daarbij werd de visie van 2015 als uitgangspunt genomen (wendbaar, flexibel, slagkracht). Zorgvuldigheid en betrouwbaarheid zijn daaraan toegevoegd om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het overheidshandelen te benadrukken, en opgabegericht omdat dit verwijst naar wendbaar inspelen op wat nodig is en daarop prioriteren.

⁴⁰ Missie en visie op de organisatie.

Hoofdbevindingen hoofdstuk 5: draagvlak bij inwoners en partners

5.1 Draagvlak voor het realiseren van publieke waarde

- De dienstverlening van de gemeentelijke organisatie van Haarlem komt uit de verschillende onderzoeken op onderdelen met een (ruime) voldoende uit de bus. Medewerkers worden gezien als betrokken en betrouwbaar. Over het algemeen zijn inwoners positiever over de dienstverlening van de gemeente dan ondernemers.
- Met name op slagvaardig, transparantie en vlot opereren lijken aanknopingspunten voor verbetering te liggen. Betrouwbaarheid gaat op dit moment boven snelheid. Bij meer complexe dienstverleningsvragen is het hebben van een duidelijk contactpersoon binnen de organisatie een aandachtspunt.

5.2 Draagvlak voor samenwerking met de organisatie

- De gemeentelijke organisatie heeft de afgelopen jaren positieve stappen gezet in de verbinding naar inwoners en partners toe. Zowel de ambtenaren als de inwoners en partners ervaren betrokken en betrouwbaar contact met elkaar.
- We constateren dat met het actieprogramma Nieuwe Democratie en de inzet die op dit vlak de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden vanuit bestuur en ambtelijke organisatie de gemeente opgavegericht en wendbaar wil inspelen op initiatieven uit de gemeenschap en hier ook – zeker vergeleken met referentiegemeenten – positieve stappen in heeft gezet. Vanuit de ogen van inwoners is er tegelijkertijd ook voldoende ruimte voor verbetering. Met name het goed luisteren en inspelen op vragen en initiatieven van inwoners en die ondersteunen wordt als belangrijk gezien.
- Ten aanzien van de samenwerking met ondernemers en partners uit de stad ligt er meer ruimte voor verbetering. In die samenwerking, en de aandachtspunten die daarin zijn meegegeven door stakeholders, valt op dat partners en ondernemers tegen dezelfde knelpunten aanlopen als die binnen de organisatie worden ervaren. De organisatie is betrouwbaar en zorgvuldig, maar dat gaat ten koste van de slakrachtt en wendbaarheid van de organisatie. Er is geen duidelijke visie en partnerschap op de lange termijn, (te) weinig ruimte voor innovatie en er gaat veel tijd verloren in afstemmen, regels en bureaucratie en sturing op details. Zonder dat dit tot effectievere aanpak van de opgaven leidt.
- Wat ook opvallend is, is dat partners ook dezelfde patronen spiegelen als medewerkers binnen de organisatie: namelijk het vinden en benutten van 'olifantenpaadjes'.

5.1 Draagvlak voor het realiseren van publieke waarde met partners

5.1.1 Naar een integrale dienstverlening

Naar aanleiding van de organisatievisie in 2015 is er een deelluitwerking geweest voor integrale dienstverlening.⁴¹ In deze deelluitwerking zijn een aantal kaders, uitgangspunten en ontwikkelopgaven voor de gemeentelijke dienstverlening opgenomen. Deze vatten we als volgt samen:

- Er wordt (efficiëntere) integrale dienstverlening nagestreefd die burgers, bedrijven en instellingen faciliteert om zelf hun zaken vlot en waar mogelijk in één keer te kunnen regelen, zoveel mogelijk digitaal, met als doel tevredenheid over de kwaliteit van dienstverlening.⁴² Complexe vragen van inwoners en ondernemers worden vlot begeleid en gefaciliteerd.
- De gemeente wil transparant, communicatief, slagvaardig en vlot opereren. De bereikbaarheid en beschikbaarheid voor vragen van bewoners en partners uit de stad moet versterkt worden met passende serviceformules en goede dienstverleningscommunicatie.⁴³
- De gemeentelijke organisatie wil in het beleid, denken en handelen de inwoners, ondernemers en bezoekers centraal stellen. De gemeente wil zich meedenkend en meewerkend opstellen, waarbij invloed van inwoners op hun buurt en stad wordt vergroot en initiatieven uit de stad de ruimte krijgen. Van klassieke burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, samen met het fysieke en sociale domein

In 2020 heeft de gemeentelijke organisatie een nieuwe dienstverleningsvisie opgesteld en is er een dienstverleningsprogramma gestart. Het doel van deze visie is de gemeentelijke organisatie te laten werken vanuit gemeenschappelijke waarden en uitgangspunten. De drie pijlers van deze nieuwe dienstverleningsvisie zijn:

1. De inwoner staat centraal in onze dienstverlening; we werken in vertrouwen
2. Snel en simpel waar het kan, persoonlijk waar het hoort
3. Dienstverlening in het DN: we zijn betrokken en betrouwbaar

41 Gemeente Haarlem (2016) Concernopdracht deelluitwerking organisatievisie op integrale dienstverlening en veiligheid.

42 Gemeente Haarlem (2016) Concernopdracht deelluitwerking organisatievisie op integrale dienstverlening en veiligheid.

43 Organisatie in Ontwikkeling (2017).

De kern van de dienstverleningsvisie is dat de organisatie betrokken en betrouwbaar wil zijn, een persoonlijke benadering toepast, een organisatie die waar het kan dienstverlening snel en simpel verleent en een organisatie die in vertrouwen samenwerkt met stad en dorp en ambtenaren en bestuur.

5.1.2 Uitkomsten: dienstverlening voor Haarlem en Zandvoort

Sinds de gemeenten Haarlem en Zandvoort ambtelijk gefuseerd zijn in 2018, is er in beide gemeenten onderzoek gedaan naar hoe de dienstverlening ervaren wordt en in hoeverre de gemeente en burgers goed op elkaar zijn aangesloten. De dienstverlening wordt op een aantal punten zeer positief ervaren, maar laat ook een aantal kritische kanttekeningen zien. Deze recente studies, onderzoeken en evaluaties brengen we hiernavolgend samenvattend in beeld:

Algemene dienstverlening van de organisatie

Inwoners zijn over het algemeen tevreden met de dienstverlening van de gemeentelijke organisatie. Inwoners van de gemeente Haarlem geven de dienstverlening gemiddeld een 7, inwoners van de gemeente Zandvoort een 6,5.⁴⁴ De digitale dienstverlening van de gemeente wordt eveneens positief beoordeeld door inwoners van de gemeente Haarlem met een gemiddeld cijfer van een 7,2. Ook zijn inwoners overwegend positief over de afhandeling van vragen/aanvragen bij de gemeente.⁴⁵

Ondernemers uit Haarlem geven de algehele dienstverlening een gemiddeld rapportcijfer van een 6,45 voor de algehele dienstverlening en een 6,82 voor de digitale dienstverlening. Zandvoortse ondernemers geven de dienstverlening gemiddeld een 6,5. De gemeentelijke organisatie scoort hierin hoger dan gemeenten van een vergelijkbare omvang. Ook in de afhandeling van vragen van ondernemers scoort de gemeente gemiddeld genomen hoger dan referentiegemeenten.⁴⁶

Een kleine groep inwoners en ondernemers is kritisch over de openingstijden van de publiekshal en de telefonische contactmogelijkheden, de wachttijden en de duur van een aanvraag of melding in het algemeen.⁴⁷ Inwoners geven aan dat ze behoefte hebben aan meer snelheid en eenvoud in procedures.

Dienstverlening in het sociaal en fysiek domein

Voor de dienstverlening in het sociaal domein wordt gewerkt met klantreizen. Uit onderzoeken in het sociaal domein⁴⁸ worden ruime voldoende gegevens gegeven door inwoners voor dienstverlening op het gebied van werk, inkomen en schulden.⁴⁹ Op het gebied van de fysieke leefomgeving geeft 60% van de Haarlemmers aan dat de gemeente goed bereikbaar is voor meldingen over de veiligheid/overlast in de buurt

Aandachtspunten worden geformuleerd over het reageren op en afhandelen van de meldingen. 46% van de inwoners vindt dat de gemeente adequaat reageert op de meldingen. Ondernemers geven de afhandeling van vergunningsaanvragen een rapportcijfer van een 5,89. Daarmee scoort Haarlem lager dan referentiegemeenten (6,31). De aanvraag van vergunningen is minder eenvoudig en de afhandeling gaat minder snel dan in vergelijkbare gemeenten.

Communicatie en informatie

Op het vlak van communicatie wordt de gemeentelijke organisatie van Haarlem bovengemiddeld beoordeeld door inwoners (*vergeleken met referentiegemeenten*⁵⁰). De communicatie en informatie heeft een gemiddeld rapportcijfer van een 6,8.⁵¹ De gemeente gebruikt begrijpelijke taal en de informatie is meestal helder.

Er worden ook aandachtspunten geformuleerd voor de communicatie. Deze kan worden verbeterd door in te zetten op een beter bereik bij speciale doelgroepen, een actieve, open en luisterende houding van raad, college en ambtenaren, resultaten van gemeentebestuur duidelijker naar voren brengen en duidelijker maken hoe besluiten worden genomen.⁵² De gemeente kan opener en transparanter communiceren met inwoners en tijdiger informatie geven. Ondernemers scoort de gemeente iets onder het gemiddelde van referentiegemeente daar waar het gaat over juist- en volledigheid van informatie en de communicatie over het verloop van de afhandeling.⁵³

44 Rapportage Tussenevaluatie Haarlem-Zandvoort.

45 Omnibusonderzoek (2020); Quick Scan Lokale Democratie (2020).

46 VNG Ondernemerspeiling.

47 Dienstverleningsvisie (2020); Omnibusonderzoek (2020); Rapportage Tussenevaluatie Haarlem-Zandvoort.

48 Onderzoeken van de afdelingen Werk en Inkomen en Schulden, Minima en Sociale Recherche (KTO W&I en SMSR).

49 Dienstverleningsvisie (2020).

50 Quick Scan Lokale Democratie (2020).

51 Omnibusonderzoek (2020).

52 Quick Scan Lokale Democratie (2020).

53 Ondernemerspeiling (2020).

Dienstverlening door (medewerkers in) de ambtelijke organisatie

Medewerkers van de gemeente worden door inwoners en ondernemers gezien als vriendelijk, toegankelijk en deskundig. De medewerkers houden zich overwegend aan afspraken, zijn begripvol en denken oplossingsgericht mee.⁵⁴ Ondernemers beoordelen de professionaliteit van de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers met een 6,65 gemiddeld. Daarmee scoort de gemeente Haarlem hoger dan gemeenten van een vergelijkbare omvang (gemiddelde score van 6,22).

Ten aanzien van de dienstverlening door de medewerkers in de ambtelijke organisatie is een aantal aandachtspunten uit de verschillende onderzoeken te halen:

- Dienstverlening aan de balie wordt positiever beoordeeld dan de dienstverlening aan de telefoon.⁵⁵
- Inwoners en ondernemers hebben behoefte aan één duidelijk contactpersoon. Dat is nu niet altijd het geval en het duurt soms even voordat de juiste contactpersoon is gevonden. Ondernemers hebben procentueel iets minder vaak dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang één contactpersoon (9% ten opzichte van 11%).⁵⁶
- Het verbeteren van de ambtelijke organisatie is belangrijk aandachtspunt voor een groot deel van de inwonersrespondenten (78%) van de gemeente Haarlem om het functioneren van de gemeente te verbeteren.⁵⁷
- 39% van de inwoners is tevreden over hoe ambtenaren in de gemeente werken. Dit is hoger dan in referentiegemeenten, waar 25% van de inwoners hierover tevreden is. 28% van de respondenten uit de Quick Scan Lokale Democratie heeft (veel tot onbeperkt) vertrouwen in de Haarlemse ambtenaren.

Beeld van de dienstverlening door medewerkers van de organisatie

Medewerkers hebben zelf ook recent in de cultuuranalyse dienstverlening (2020)⁵⁸ aangegeven hoe zij tegen de door hun geleverde externe dienstverlening aankijken. 34% van de medewerkers geeft aan enthousiast te zijn over dienstverlening aan inwoners en partners en 32% geeft aan hierover tevreden te zijn. Zij beoordelen de externe dienstverlening met een gemiddelde van een 6,9.

'Ik geef een 7, omdat ik van mening ben dat wij als Gemeente Haarlem mensen goed tot dienst zijn en kunnen helpen. Wij staan inwoners over het algemeen snel te woord en nemen de tijd om iemand juist te kunnen ondersteunen. Echter, ik denk dat er nog wel ruimte voor verbetering is. Dit met name in procesversnelling en de kortere lijntjes met externe organisaties (en de samenwerking hierin).'"
(dienstverleningsonderzoek)

Ongeveer een vijfde van de medewerkers vindt dat het niveau van dienstverlening onder de maat of op basisniveau is. Een kwart van de medewerkers vindt het niveau van dienstverlening op gewild niveau of bijzonder. 56% van de medewerkers vindt het dienstverleningsniveau standaard. Ruim 90% van de deelnemers zou willen dat het dienstverleningsniveau hoger zou liggen dan nu gemiddeld genomen het geval is.

Medewerkers vinden duidelijkheid en respect de belangrijkste aspecten van contact met inwoners en collega's. In het contact met inwoners vinden ze heldere communicatie en het luisteren naar inwoners en partners het belangrijkste. Betrouwbaarheid en betrokkenheid zijn de belangrijkste uitgangspunten voor de dienstverlening. Medewerkers zijn overwegend tevreden over de manier waarop ze die betrouwbaarheid en betrokkenheid invullen. De belangrijkste aandachtspunten die medewerkers over de dienstverlening formuleren, zijn het centraal stellen van inwoners en het sneller en simpeler werken. Daarnaast wordt aangegeven dat de interne samenwerking verbeterd kan worden.

5.1.3 Reflectie van gesprekspartners

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat dienstverlening aan de stad de afgelopen periode hoofdzakelijk gefocust is geweest op de hardere kant van dienstverleningsprocessen richting inwoners en ondernemers vanuit (telefonische) balie en op digitalisering van processen. De nieuwe dienstverleningsvisie heeft een bredere scope en beoogt voor de gehele organisatie de dienstverlening langs gezamenlijke waarden, houding en gedrag vorm te geven.

Het heeft volgens de gesprekspartners lang geduurd voordat deze dienstverleningsvisie tot stand kon komen. De dienstverleningsvisie is nog niet doorleefd; het is moeilijk voeten aan de grond te krijgen, zo vinden de gesprekspartners

In zowel het sociaal domein als nu ook in het fysiek domein is de gemeentelijke organisatie bezig om processen van dienstverlening te optimaliseren. Gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie zijn positief over de stappen die daar in de afgelopen jaren zijn gezet en de resultaten die daar zijn bereikt.

⁵⁴ Omnibusonderzoek (2020); Ondernemerspeiling.

⁵⁵ Tussenevaluatie Haarlem-Zandvoort (2021).

⁵⁶ Ondernemerspeiling (2020).

⁵⁷ Quick Scan Lokale Democratie (2020).

⁵⁸ Cultuuranalyse Dienstverlening (2020).

5.1.4 Analyse

De dienstverlening van de gemeentelijke organisatie van Haarlem komt uit de verschillende onderzoeken op onderdelen met een (ruime) voldoende uit de bus. Medewerkers worden gezien als betrokken en betrouwbaar. Over het algemeen zijn inwoners positiever over de dienstverlening van de gemeente dan ondernemers.

Met name op slagvaardig, transparantie en vlot opereren lijken aanknopingspunten voor verbetering te liggen. Betrouwbaarheid gaat op dit moment boven snelheid. Bij meer complexe dienstverleningsvragen is het hebben van een duidelijk contactpersoon binnen de organisatie een aandachtspunt.

- De gemeentelijke organisatie heeft in de organisatieontwikkeling gebiedsgericht werken een belangrijke plek gekregen om meer samen te werken met bewoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties. Haarlem en Zandvoort zijn opgedeeld in een zestal gebieden waar een gebiedsmanager met een gebiedsteam zich richt op een integrale aanpak. Doel hiervan is om gezamenlijk te bepalen wat belangrijk is in een gebied, ideeën en initiatieven op te halen en overbodige regels uit de weg te ruimen en op deze manier slagkrachtig, integraler, flexibeler en sneller te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten. De filosofie van gebiedsgericht werken gaat over alle aandachtsgebieden binnen de gemeentelijke organisatie.⁶⁰

In de coalitieakkoorden van de gemeenten Haarlem en Zandvoort wordt eveneens een duidelijke ambitie uitgesproken om maatschappelijke participatie met inwoners en partners te versterken.⁶¹ Hierin is de afgelopen periode ook, mede langs de lijnen van het actieprogramma en het gebiedsgericht werken, geïnvesteerd.⁶²

5.2.2 Nieuwe democratie in de praktijk *Samenwerking met inwoners*

Uit de Quick Scan Lokale Democratie komt naar voren dat de gemeentelijke organisatie, vergeleken met referentiegemeenten, goed op weg is in de wijze waarop de gemeente inwoners de mogelijkheid biedt om de gemeentelijke besluitvorming te beïnvloeden en daarin te participeren. Inwoners krijgen in Haarlem de kans om mee te praten over lokale kwesties en worden actief betrokken bij gemeentelijke plannen, activiteiten en voorzieningen.

Inwoners zelf geven aan dat zij ook nog ruimte voor verbetering zien. Zo ervaren zij ruimte om initiatieven in de buurt te nemen⁶³, maar geven tegelijkertijd ook aan het belangrijk te vinden dat er beter naar de mening van inwoners geluisterd wordt⁶⁴. Bij het realiseren van initiatieven om de omgeving te verbeteren ervaren zij niet altijd voldoende hulp en ondersteuning van de gemeente en worden niet altijd even gehoord.⁶⁵ Aandachtspunten liggen onder meer in het reageren op vragen, ideeën of ingezonden brieven. De belangrijkste onderwerpen waarop de gemeente volgens haar inwoners intensiever moeten gaan samenwerken, is de inrichting van hun wijk, dorp en/of de omgeving, duurzaamheid en energie en wonen.

⁶⁰ Organisatie in Ontwikkeling (2017).

⁶¹ Coalitieakkoorden Haarlem en Zandvoort.

⁶² Zie programmabegrotingen.

⁶³ 51% van de inwoners uit het Omnibusonderzoek.

⁶⁴ 86% van de respondenten uit de Quick Scan Lokale Democratie.

⁶⁵ Dienstverleningsvisie 2020.

5.2 Samenwerking met inwoners en partners

5.2.1 Nieuwe democratie

Vanuit de missie op de organisatie wil de gemeentelijke organisatie in het beleid, denken en handelen de inwoners, ondernemers en bezoekers centraal stellen. De gemeente wil zich meedenkend en meewerkend opstellen, waarbij invloed van inwoners op hun buurt en stad wordt vergroot en initiatieven uit de stad de ruimte krijgen; van klassieke burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, samen met het fysieke en sociale domein.

De gemeentelijke organisatie van Haarlem heeft de wijze waarop zij de betrokkenheid met inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers organiseert, vastgelegd in het Actieprogramma Nieuwe Democratie (2019) en in het gebiedsgericht werken.

- Het actieprogramma is een samenwerkingsvoorstel met de stad om maatschappelijke doelen te verwezenlijken met inwoners, partners en ondernemers. De gemeente zet met het actieprogramma in op het faciliteren van maatschappelijke initiatieven in de stad. Dit ligt in lijn met de missie van de gemeente om (in steeds wisselende netwerken) samen te werken met partners in de stad en die de stad ondersteunt in het bereiken van haar doelen.⁵⁹

⁵⁹ Actieprogramma Nieuwe Democratie

Samenwerking met partners

Ondernemers beoordelen de samenwerking met de gemeentelijke organisatie met een krappe voldoende. De betrokkenheid bij de totstandkoming en uitvoering van beleid wordt met een gemiddeld cijfer van 5,5 beoordeeld.⁶⁶ In Zandvoort is dit een 5,8.⁶⁷ In totaal geeft 34% van de ondernemers uit Haarlem aan dat de gemeentelijke organisatie voldoende betrokken is bij hen en is 32% van mening dat de organisatie zich flexibel opstelt als dat nodig is. Daarmee scoort de gemeentelijke organisatie iets lager dan gemeenten van vergelijkbare omvang.⁶⁸

De gemeente scoort op het vlak van regeldruk bij ondernemers iets beter dan gemeenten van een vergelijkbare omvang. Van de ondernemers ervaart 39,6% een hoge tot heel hoge regeldruk.⁶⁹ Ondernemers waarderen de inspanningen van de gemeente om regelgeving te versoepelen en te vereenvoudigen gemiddeld met een 5,5. In gemeenten met een vergelijkbare omvang is dat een 5,3.

5.2.3 Reflectie van gesprekspartners

Samenwerking met partners

Partners van de gemeente geven met betrekking tot het realiseren van maatschappelijke opgaven – conform de missie van de gemeentelijke organisatie – verschillende aandachtspunten mee. Deze hebben we op hoofdlijnen in beeld gebracht en geordend langs de kernelementen van de missie.

Element missie	Beeld op hoofdlijnen van partners in het fysieke en sociale domein
Opgavegericht	• Ontbreken van een lange termijn visie en keuzes. De gemeentelijke organisatie heeft op haar centrale opgaven geen duidelijke inhoudelijke visie die voor de lange termijn een heldere richting geeft en vooruit kijkt. Partners constateren een opeenstapeling van ambities waarbinnen niet duidelijk geprioriteerd wordt en er veel ad hoc gehandeld wordt. • Ontbreken van regie op integraliteit. Partners ervaren in brede zin dat afdelingen langs elkaar heen werken en activiteiten niet vanzelfsprekend in samenhang worden opgepakt. Ze constateren ook een knip tussen beleid en uitvoering. De gemeentelijke organisatie opereert niet altijd met één mond naar buiten toe. Daarnaast wordt er naast intern ook extern regie op integraliteit gemist. Ketenpartners geven aan dat er niet effectief wordt gestuurd op integraliteit van de keten, maar op de invulling van losse onderdelen. Dat bevordert ook de concurrentie tussen ketenpartners.
	• Bepoort tot geen flexibiliteit en ruimte voor innovatie. Partners constateren dat de gemeentelijke organisatie in de aanpak van haar opgaven geen interne en externe speelruimte heeft. Er is weinig flexibiliteit om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen of ruimte te bieden voor innovatie.

66 Ondernemerspeiling 2020.

67 Tussenevaluatie Haarlem Zandvoort.

68 Ondernemerspeiling.

69 Ondernemerspeiling.

Element missie	Beeld op hoofdlijnen van partners in het fysieke en sociale domein
Slagkrachtig	• Een stroperige organisatie. Kernwoorden die stakeholders gebruiken om de gemeentelijke organisatie van Haarlem te beschrijven zijn 'traag, inefficiënt, stroperig'. Processen duren overwegend lang en vraagstukken kunnen lang 'door de organisatie zweven' en 'hete aardappels' kunnen lang worden doorgeschoven. Eigenaarschap is dan niet vanzelfsprekend. Voor de partners die de 'olifantenpaadjes' kennen, kunnen hier goed omheen werken. • Weinig doorzettingsmacht contactpersonen. De partners ervaren dat hun contactpersonen vaak niet gemandateerd zijn of verantwoordelijkheid hebben om slagkrachtig te handelen. Zij stranden vaak zelf ook in de Haarlemse organisatie, met name bij domeinoverstijgende onderwerpen. Hierdoor is het moeilijk om (snel) resultaat te boeken en projecten te realiseren.
Betrouwbaar	• Een betrouwbare organisatie. De gemeentelijke organisatie wordt door de stakeholders uit het fysieke en sociale domein door het merendeel gezien als betrouwbaar. Alle gesprekspartners geven aan goed contact te hebben met de contactpersonen die binnen de organisatie voor hen belangrijk zijn. (De gemiddelde score uit de sessies met partners in het fysieke en sociale domein is 4,35 uit 5.) • Betrokken en benaderbaar bestuur en medewerkers. Partners uit het fysiek en sociaal domein ervaren de medewerkers van de gemeente als betrokken, meedenkend en empathisch. Zij geven aan dat ze goed contact hebben met de voor hun relevante contactpersonen. Ook geven partners van buiten aan dat ze goed toegang hebben tot het bestuur als dat voor hen van belang is. Het gebiedsgericht werken wordt als positieve ontwikkeling gezien. • Geen langdurig partnerschap. Partners geven aan dat er veel wordt gewerkt met tijdelijke contracten en korte subsidietermijnen. De samenwerking wordt als positief ervaren, het wederzijds partnerschap en onderling vertrouwen minder. Partners zouden graag meer ruimte en vertrouwen in het partnerschap ervaren om effectiever en innovatiever samen aan de maatschappelijke opgaven te werken.
Zorgvuldig	• Veel overleggen. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt veel tussen afdelingen afgestemd en kan elke afdeling beslissingen heroverwegen. Alhoewel dat enerzijds zorgvuldig kan zijn, leidt het ook tot veel vertraging, veel overleg en daarmee weinig slagkracht. • Bureaucratische regels en procedures. Partners ervaren bij de gemeentelijke organisatie van Haarlem bovengemiddeld veel regels en procedures waar zij aan moeten voldoen om iets 'gedaan' te krijgen. Dit leidt tot veel papierwerk en tot lange processen. De verantwoordingsbehoefte is groot. • (Financiële) sturing op detailniveau. Partners ervaren dat de gemeentelijke organisatie erg op financiële details en casuïstiek stuurt en controle probeert te houden (op het 'hoe') in plaats van op de inhoudelijke koers, de hoofdlijnen en de keten (het 'wat').

Tabel 2. Beeld van gesprekspartners over het realiseren van de missie en de visie op de organisatie.

Beeld van medewerkers van de gemeentelijke organisatie

Haarlemse ambtenaren zijn overwegend positief over de wijze waarop zij in verbinding staan met groepen en organisaties die voor de uitvoering van hun werk belangrijk is. Het gemiddelde cijfer is een 7,6. 61% van de Haarlemse ambtenaren geven hun contact met inwoners en partners gemiddeld een 8 of hoger. Voor 90% van de ambtenaren is het duidelijk welke groepen voor hen van belang zijn en zij hebben hier ook goed contact mee. Het merendeel van de ambtenaren (68%) geeft ook aan dat het voor hen helder is wat deze groepen en organisaties van hen verwachten en dat ze hier ook goed aan kunnen voldoen (64%).

Verbinding met partners



Figuur 25. Enquête resultaten verbinding met partners.

Respondenten die werkzaam zijn binnen het maatschappelijk domein geven aan beter aan de verwachtingen te kunnen voldoen van groepen en organisaties die voor hen belangrijk zijn (70,5%) dan respondenten die werkzaam zijn in het fysieke domein (56,2%). Zij geven ook aan iets beter contact te hebben. Het beeld dat uit de gesprekken binnen de organisatie naar voren komt over de verbinding met partners in het fysieke en maatschappelijke domein ligt hiermee in lijn. Gesprekspartners geven aan dat zowel in het fysiek domein als in het maatschappelijke domein steeds meer wordt ingezet op het in gezamenlijkheid afstemmen over de opgaven en het investeren in contacten met stakeholders, maar dat in het sociaal domein daar de grootste stappen in gezet zijn.

Een belangrijk aandachtspunt dat gesprekspartners uit de organisatie meegeven is de invulling van het contractbeheer en contractmanagement naar partners toe. Daar ligt veel ruimte om te professionaliseren en tijdig de goede signalen de organisatie in te brengen.

5.2.4 Analyse

De gemeentelijke organisatie heeft de afgelopen jaren positieve stappen gezet in de verbinding naar inwoners en partners toe. Zowel de ambtenaren als de inwoners en partners ervaren betrokken en betrouwbaar contact met elkaar.

We constateren dat met het actieprogramma Nieuwe Democratie en de inzet die op dit vlak de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden vanuit bestuur en ambtelijke organisatie de gemeente opgavegericht en wendbaar wil inspelen op initiatieven uit de gemeenschap en hier ook – zeker vergeleken met referentiegemeenten – positieve stappen in heeft gezet. Bezien door de ogen van inwoners is er tegelijkertijd ook voldoende ruimte voor verbetering. Met name het goed luisteren en inspelen op vragen en initiatieven van inwoners en die ondersteunen wordt als belangrijk gezien.

Voor wat betreft de samenwerking met ondernemers en partners uit de stad ligt er meer ruimte voor verbetering. In die samenwerking, en de aandachtspunten die daarin zijn meegegeven door stakeholders, valt op dat partners en ondernemers tegen dezelfde knelpunten aanlopen als die binnen de organisatie worden ervaren. De organisatie is betrouwbaar en zorgvuldig, maar dat gaat ten koste van de slagkracht en wendbaarheid van de organisatie. Er is geen duidelijke visie en partnerschap op de lange termijn, (te) weinig ruimte voor innovatie en er gaat veel tijd verloren in afstemmen, regels en bureaucratie en sturing op details. Dit zonder dat dit tot effectievere aanpak van de opgaven leidt.

Wat ook opvallend is, is dat partners ook dezelfde patronen spiegelen als medewerkers binnen de organisatie: namelijk het vinden en benutten van 'olifantenpaadjes'.



HOOFDSTUK 6

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die door de gemeente Haarlem centraal zijn gesteld in deze evaluatie en formuleren we de onderzoeksconclusies. Dat doen we op basis van de bevindingen en analyse die we in hoofdstukken 2 tot en met 5 uiteen hebben gezet langs de lijnen van ons evaluatiekader. We beantwoorden eerst achtereenvolgens de hoofdvragen (1 en 2) en gaan daarna in op de deelvragen (A tot en met F). In de volgende figuur treft u een overzicht van de vragen aan.

Hoofdvragen van het onderzoek

- 1** Hoe dragen de organisatieontwikkelingen sinds 2015 bij aan de missie om tegelijkertijd **wendbaar, slagkrachtig, opgabegericht, betrouwbaar en zorgvuldig** te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten? Zijn de ingrepen in de organisatie effectief geweest om de missie te realiseren?
- 2** Welke **effectieve en belemmerende** organisatiepatronen zijn er, hoe worden deze binnen de organisatie ervaren en hoe kan de organisatie versterkt worden in het licht van de missie?

Deelvragen van het onderzoek

- A** Welke probleemanalyse en ex ante evaluatie lagen aan de visie ten grondslag?
- B** In hoeverre worden samenhangende strategievorming, sturing en beheersing gefaciliteerd, zodat de organisatie haar rol als strategisch adviseur van beide colleges kan waarmaken?
- C** In hoeverre dragen de verschillende sturingsprincipes en de wijze waarop deze tot uiting komen in de lijn-organisatie, programma's en gebieden bij aan de samenwerking en wat kan verbeterd worden?
- D** In hoeverre slaagt de organisatie in sturing en samenwerking op doelen en resultaten, zowel op 'deel' (i.e. projecten, afdelingen, facetten, gebieden, zones) als 'geheel' (i.e. portefeuille -breed, stedelijk niveau, concern, integraal)? Wat gaat goed, wat kan versterkt worden en wat werkt belemmerend?
- E** In hoeverre draagt de bedrijfsvoering (de ondersteunende afdelingen zoals HRM, ICT, ID etc.) van het primair proces en de wijze waarop deze georganiseerd is bij aan het bereiken van de maatschappelijke doelen?
- F** In hoeverre heeft de organisatieontwikkeling bijgedragen aan de missie om wendbaar, slagkrachtig en betrouwbaar met de samenleving te werken aan huidige en toekomstige opgaven? Waar ligt het verbeterpotentieel?

Figuur 26. Hoofdvragen van het onderzoek.

6.1 Beantwoording hoofdvragen

6.1.1 Hoofdvraag 1. Bijdrage van de organisatieontwikkeling aan het realiseren van de missie

- 1** Hoe dragen de organisatieontwikkelingen sinds 2015 bij aan de missie om tegelijkertijd **wendbaar, slagkrachtig, opgabegericht, betrouwbaar en zorgvuldig** te werken aan het realiseren van maatschappelijke resultaten? Zijn de ingrepen in de organisatie effectief geweest om de missie te realiseren?

Haarlem is in 2015 de ontwikkeling van de organisatie gestart vanuit de overtuiging dat, met een flexibele netwerkorganisatie en daadkrachtige medewerkers met mandaat, de gemeente beter in staat zou zijn om effectief in te spelen op de complexiteit van opgaven buiten. En om daarnaast de verbinding met partners en inwoners te versterken en te benutten, zonder in te boeten op betrouwbaarheid en zorgvuldigheid in dienstverlening en handelen.

Dit is een ambitieuze missie en visie die – alhoewel passend in de tijdsgeest – een intrinsieke spanning in zich heeft. Slagkracht suggereert immers snelheid en doortastendheid, terwijl zorgvuldigheid meer appelleert aan onverstoordbaarheid en bezinning. Ook de begrippen wendbaarheid en betrouwbaarheid kunnen 'schuren'. Dat is op zichzelf niet ongebruikelijk en onoverkomelijk: alle overheidsorganisaties in Nederland worstelen ermee om een goed evenwicht te vinden in dit spanningsveld. Wat van belang is, is dat de organisatie – op het moment dat dit spanningsveld zich voordoet – tot samenhangende keuzes komt. Daar is in Haarlem naar onze taxatie onvoldoende aandacht voor geweest en gedurende de afgelopen jaren ook niet organisatiebreed op gestuurd.

Dat leidt ertoe dat we in onze evaluatie concluderen dat *de organisatie* op dit moment *niet conform haar missie functioneert*.

Dat begint in onze ogen bij het ontbreken van een eenduidig en richtinggevend perspectief voor de organisatie, die invulling geeft aan de wijze waarop Haarlemse en Zandvoortse opgaven gerealiseerd moeten worden. De visie – en de uitwerking van de visie in de ontwikkeling van de organisatie – geeft onvoldoende richting om in die verschillende wensen in de missie te prioriteren; op papier maar ook – zoals we hebben gezien – in de praktijk. De ontwikkeling van de organisatie heeft nu geleid tot een optelsom van individuele afdelingen en plannen, waar(aan) hard wordt gewerkt, maar die samen onvoldoende als geheel werken aan het realiseren van de Haarlemse en Zandvoortse opgaven. Samen zijn de verschillende afdelingen *niet meer dan de som der delen*.

In het functioneren van de gemeentelijke organisatie van Haarlem heeft *het principe van betrouwbaarheid, beheersing en zorgvuldigheid het (vooralsnog) gewonnen van wendbaar en slagkrachtig opgaven realiseren*. Dit terwijl wendbaar en slagkrachtig opgaven realiseren – ook in ogen van besturen, partners en medewerkers – onverminderd is wat de Haarlemse en Zandvoortse ambities verdienen en ook in de toekomst steeds meer gaan vragen.

Daarmee is niet gezegd dat de organisatie de afgelopen jaren geen goede stappen heeft gezet. Sterker nog; er zijn in Haarlem en Zandvoort de afgelopen jaren mooie resultaten geboekt. De verbinding met partners en inwoners in de stad Haarlem en het dorp Zandvoort is versterkt. De organisatie werkt gaandeweg aan het oplossen van de knelpunten waar ze zelf ook tegen aanloopt. Het sociaal domein is daar een mooi voorbeeld van. En in coronatijd heeft de organisatie laten zien dat – bij onverwachte ontwikkelingen – ze slagkrachtig, flexibel en wendbaar kan inspelen op nieuwe opgaven.

Het is wat ons betreft te vroeg om te stellen dat de ingrepen in de organisatie niet uiteindelijk tot succes kunnen leiden, ook op de flexibele opgaven en in de horizontale sturing. Dat vraagt wel om een richtinggevend perspectief, het 'afmaken' en aanscherpen van de ontwikkeling die is ingezet en aandacht voor het aanpakken van de belemmerende patronen in de organisatie. Om scherp te maken waarop de gemeentelijke organisatie verder moet versterken beantwoorden we eerst de resterende onderzoeksvragen. Vervolgens formuleren we in hoofdstuk 7 handvatten om langs te versterken.

6.1.2 Hoofdvraag 2: effectieve en belemmerende organisatiepatronen

2

Welke **effectieve en belemmerende** organisatiepatronen zijn er, hoe worden deze binnen de organisatie ervaren en hoe kan de organisatie versterkt worden in het licht van de missie?

We zien effectieve en belemmerende patronen in de volgende mechanismen; bewust in stellige termen geformuleerd:

- De betrokkenheid van de medewerkers is groot. Er wordt hard gewerkt. We zien loyaliteit en trots op de stad Haarlem en het dorp Zandvoort. De grote betrokkenheid van medewerkers binnen de afdelingen heeft niet met zich meegebracht dat er altijd ook slagvaardig wordt gewerkt. Dat heeft te maken met de structuur en de cultuur. Vanuit de structuur kan worden gewezen op de onduidelijke taakafbakening en het niet helder zijn van de rollen. Gecombineerd met een hoge ervaren werkdruk (als gevolg van autonome ontwikkelingen in stad en dorp en politiek-bestuurlijke wensen die leiden tot een stapeling van activiteiten) leidt dit tot een focus op de eigen taken van een afdeling. Bovendien wordt op veel afdelingsoverstijgende opgaven niet effectief gestuurd en komt horizontale coördinatie onvoldoende op gang, ondanks de vele overleggen. De cultuur van weinig zakelijkheid en het niet-aanspreken van collega's versterkt dit effect: het eigenaarschap geldt alleen de 'eigen' taken. Dit gaat ten koste van de daadkracht van de organisatie als geheel. De vaste taken en verantwoordelijkheden prevaleren boven flexibele taken.
- In weerwil van de ambitie om opgavegericht te werken, zien we een stapeling van prioriteiten. Er wordt niet vanuit een samenhangende toekomstvisie geredeneerd; door verschillende factoren ontbreekt een heldere prioritering die wordt vertaald naar het werk van de organisatie: inhoudelijke factoren (coalitieprogramma's en vele beleidsstukken zijn leidend in plaats van de Toekomstvisie),

procedurele factoren (staven waarin wethouders op portefeuilles hun wensen aan de afdelingsmanagers doorgeven) als organisatorische factoren (directie op afstand, geen sterke inhoudelijke en integrale strategische functie in de concernstaf). Ook hier zien we dat vervolgens de heersende cultuur met zich meebrengt dat er vrijheid is om zélf te prioriteren. Dit zien we terug in een verschillende prioritering tussen vakafdelingen onderling, bedrijfsvoeringsafdelingen versus vakafdelingen, programma's die zonder capaciteit zitten en geen voet aan de grond krijgen, bestuurders die de indruk hebben dat de organisatie autonoom werkt in plaats van zich voegt naar de bestuurlijke ambities en maatschappelijke partners die een trage en stroperige gemeente ervaren.

- De hiervoor vermelde mechanismen geven een zorgelijk beeld. Toch heeft de organisatie in coronatijd laten zien dat zij in staat is om wel degelijk slagvaardig en wendbaar te opereren om (urgente) maatschappelijke opgaven aan te gaan. Hier zagen we dat er tussen de afdelingen snel effectieve coördinatie- en sturingsmechanismen op gang kwamen, in de vorm van netwerkteam(s). Er werd geprioriteerd en men toonde eigenaarschap voor zowel de 'eigen' taken als het geheel. Dit toonde aan dat de organisatie wel het vermogen heeft om, onder specifieke omstandigheden, snel overkoepelende opgaven te realiseren. Natuurlijk vormt corona een ongekende en zeer urgente uitdaging, maar ook op kleinere schaal zien we mooie vormen van opgavegericht werken.
- De organisatie van de gemeente Haarlem bestaat over het algemeen uit professionele medewerkers. Die professionaliteit moet wel in haar kracht worden gezet door rolduidelijkheid. Op dit moment zijn de rollen en verantwoordelijkheden niet altijd helder. Gecombineerd met weinig zakelijkheid en het niet-aanspreken van collega's ontstaat ruimte, wat door medewerkers in de interviews ook onder professionaliteit wordt verstaan, om te kunnen laveren langs en tussen procedures door; de zogenaamde 'olifantenpaadjes'. Medewerkers die daar moeite mee hebben, verlaten de organisatie. Medewerkers die hiermee om kunnen gaan, floreren (vaak met de beste bedoelingen) maar zonder dat er grip is op hun activiteiten.

- Vrijwel alle organisaties zijn vanwege hun omvang 'geknipt' in overzichtelijke onderdelen. Daarbij ontstaat meteen ook de behoefte en noodzaak om te 'plakken', oftewel activiteiten met elkaar in verband te brengen met coördinatie. Ook moeten 'knopen worden doorgehakt', waarmee sturing en prioritering worden bedoeld.
- In Haarlem zien we dat met het knippen inderdaad de beoogde sterke afdelingen zijn ontstaan die waren beoogd. Voor de vaste activiteiten pakt dat ook goed uit. De organisatieverandering was er echter op gericht om flexibiliteit teweeg te brengen en te faciliteren. Dat zien we minder terugkomen. Met betrekking tot het 'plakken' werd onvoldoende coördinatie tot stand gebracht. Ook het 'knopen doorhakken' is onvoldoende uitgekristalliseerd in termen van prioritering en (inhoudelijke) richtingbepaling.
- De organisatieontwikkeling kwam organisch en van onderop tot stand. Er werden vele initiatieven in het kader van de ontwikkeling ontplooid, maar een integrale heldere aansturing ontbrak. Terugblikkend zien we dat veranderingen onvoldoende over de breedte werden ingezet. Er bleven open eindjes, zoals de bovengenoemde uitwerking van coördinatie- en sturingsmechanismen. In de organisatie was er ruimte om te 'duiken'; in de hand gewerkt door diffuse doelstellingen en de cultuur van niet-aanspreken. Ook werd het leiderschap (na een aanvankelijk ingezet maar niet afgemaakt traject) niet in positie gebracht.
- Tot slot: organisatieveranderingen hebben altijd te maken met weerstand en de verleiding is groot om terug te vallen op oude patronen. Een dominant patroon in Haarlem is het maken van een doorwrocht plan in een uitvoerig document. Hiervan hebben wij er in het kader van dit onderzoek vele gezien. Veranderen is echter ook een kwestie van daadwerkelijk doen. Hier kan Haarlem aan kracht winnen.

6.2 Beantwoording deelvragen

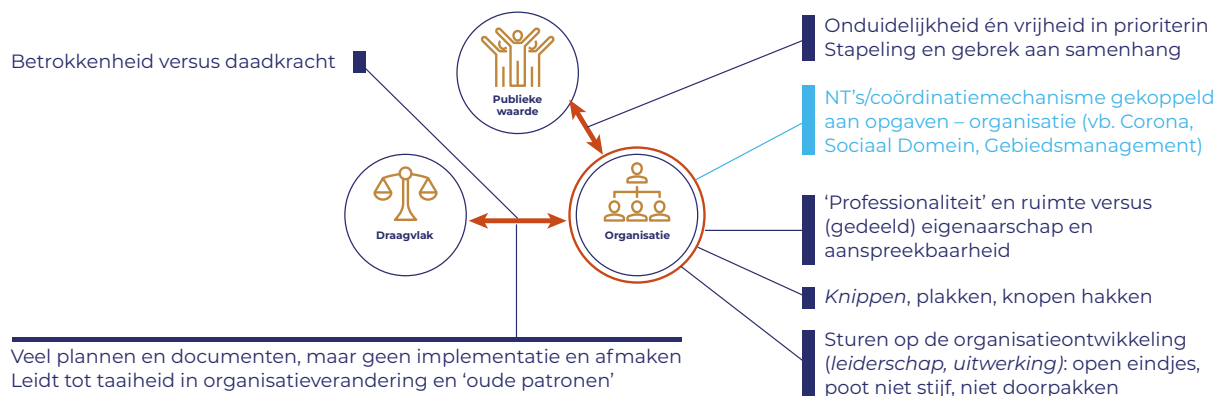
6.2.1 Deelvraag A. Probleemanalyse en ex ante evaluatie

A Welke probleemanalyse en ex ante evaluatie lagen aan de visie ten grondslag?

De ontwikkeling van de organisatie is ingezet om als gemeente Haarlem beter in te kunnen spelen op een omgeving waarin maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, economische en technologische ontwikkelingen zich snel opvolgen, de vraag en verwachting van de Haarlemmers veranderen en Haarlemse (en later ook Zandvoortse) opgaven steeds complexer worden.

Om stad en bestuur optimaal te ondersteunen bij het realiseren van haar doelen moest afscheid worden genomen van de structuur van hoofdafdelingen die voor sterke verkokering tussen domeinen zorgde en onvoldoende flexibel en wendbaar waren om mee te bewegen met de veranderingen in de samenleving.

De analyse was dat – om effectief in te kunnen spelen op opgaven en goed in verbinding te staan met inwoners – in de ontwikkeling van medewerkers en de organisatie moest worden ingezet op daadkrachtige medewerkers en afdelingshoofden met veel professionele verantwoordelijkheid, flexibel inzetbaar en breed mandaat en een platte organisatie die afdeling overstijgend werkt aan thema's en opdrachten. Om dit te bereiken wordt het organiseringsprincipe van een flexibele netwerkorganisatie gehanteerd.



Figuur 27. Visualisatie effectieve en belemmerende patronen in de organisatie.

Naar aanleiding van deze probleemanalyse en de keuze en uitwerking van de oplossing concluderen wij het volgende:

- **Er ontbreekt een vertaalslag van de Haarlemse maatschappelijke opgaven naar de organisatie** (het 'wat') naar een richtinggevende strategie en een nadere duiding van wat dat vraagt in termen van flexibel en vast organiseren van taken en het inrichten van (overkoepelende) randvoorwaarden (het 'hoe'). Daarnaast zijn andere oplossingen dan een flexibele netwerkstructuur (zover wij weten) niet onderzocht.
- **Er ontbreekt een nadere uitwerking van de werking van de flexibele netwerkorganisatie (plakken en knopen doorhakken).** De overlegstructuur die er was langs de organisatielijnen van de hoofdafdelingen, was stopgezet zonder dat daar al nieuwe coördinatiemechanismen voor in de plaats waren gekomen. Een flexibele netwerkorganisatie vereist een horizontale samenwerking, maar hoe deze samenwerking eruit moet zien en hoe deze tot stand moest komen is niet uitgewerkt.
- **De organisatiebrede ontwikkeling zonder stip op de horizon en duidelijke koers heeft geleid tot een stapeling van losse veranderinitiatieven die niet worden afgemaakt** door de organisatie en onduidelijke eisen die men stelt aan leidinggevend en medewerkers om invulling te geven aan de organisatieontwikkeling.

Dit heeft er toe geleid dat de organisatieontwikkeling sinds 2015 op een aantal cruciale elementen tekort is geschoten en niet naar (mogelijke) potentie is ingevuld, goede bedoelingen en inzet van medewerkers en leidinggevend ten spijt. Veel van de kritische noten die in de beantwoording van de andere onderzoeksvragen naar voren komen zijn (gedeeltelijk) hierop terug te voeren.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de missie en de visie op de organisatie en de wijze waarop deze zijn vertaald naar de ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers.

6.2.2 Deelvraag B. Samenhangende strategievoering, sturing en beheersing

B

In hoeverre worden samenhangende strategievorming, sturing en beheersing gefaciliteerd, zodat de organisatie haar rol als strategisch adviseur van beide colleges kan waarmaken?

We zien dat de organisatieontwikkeling volgens plan heeft geresulteerd in 24 sterke afdelingen. De strategievorming en sturing lijken op het niveau van de eigen afdeling (grotendeels) goed te functioneren. Er ligt daarin veel verantwoordelijkheid bij de afdelingsmanagers. Medewerkers weten waaraan ze werken en kunnen goed binnen de afdeling samenwerken en resultaten boeken.

Wat in de ontwikkeling van de organisatie nog onvoldoende is gelukt, is om samenhang aan te brengen in de strategie en de sturing op deze afdelingen. Als we inzoomen op of en hoe dat wordt gefaciliteerd, concluderen we het volgende:

- **Er is geen eenduidige en samenhangende inhoudelijke strategie voor de organisatie.** De inhoudelijke strategie van de gemeente is gefragmenteerd over de verschillende afdelingen, programma's en gebieden. Daar waar het programmatisch en gebiedsgericht werken had moeten leiden tot samenhang, is dit in de praktijk niet goed tot stand gekomen. De (ambities van) programma's en gebieden zijn te los komen te staan van de lijnorganisatie. Waar de onderdelen in de organisatie aan bijdragen zijn primair de doelen van hun eigen afdeling. Het is voor grote delen van de organisatie onduidelijk hoe die doelen zich tot elkaar verhouden. De bijdrage aan het grotere geheel kan niet (inhoudelijk) worden gedefinieerd. Als er geen duidelijke samenhangende strategie is, is het ook moeilijk om daarop te sturen.
- **De inhoudelijke sturing op de organisatie is gefragmenteerd georganiseerd en komt niet goed bij elkaar.** Afdelingen werken primair vanuit eigen prioriteiten. In principe is ook iedere afdelingsmanager (resultaat)verantwoordelijk voor de strategie op het eigen beleidsterrein. De afdelingen werken nog te vaak langs elkaar in plaats van met elkaar. Concernbrede strategieontwikkeling komt niet van de grond. Ook bij de concernstaf komt men onvoldoende toe aan het brengen van samenhang en het strategisch adviseren. De directie is in de sturing op de organisatie en de afdelingen op (te) grote afstand komen te staan en heeft onvoldoende gestuurd op de organisatiebrede thema's en vraagstukken.

Vanuit de afdelingen werd te laat geëscaleerd naar de directietafel.

- Bij de afdelingen binnen het sociaal domein lijkt de inhoudelijke sturing en samenhang in de afgelopen periode wel goed tot stand te zijn gekomen. Medewerkers zijn hier beduidend positiever over (in de enquête en in de gesprekken) dan de andere afdelingen. De managers hebben binnen deze afdelingen besloten de overlegstructuur voort te zetten, waar men twee jaar vóór de organisatiewijziging reeds mee was begonnen; zij het met minder managers. De managers geven zelf aan dat dit goed werkt. In dit netwerkteam is eveneens geïnvesteerd in het vormen van een gezamenlijke mening en in het bespreken van casuïstiek. Nu wordt er meer over de grote lijnen gesproken en wordt er meer aan 'de voorkant' van vraagstukken gekeken wat er moet gebeuren en welke processen er op elkaar moeten worden afgestemd.
- In het fysiek domein wordt gewerkt aan (de ontwikkeling van) een sterker opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en portfoliomanagement.

- **Voortredenerend op het voorgaande concluderen we dat de rol van strategisch adviseur momenteel wel op onderdelen, maar niet integraal wordt waargemaakt. Er wordt niet vanuit een integrale inhoudelijke strategie geprioriteerd.** We zien dat de strategische functie dominant bij de afdelingsmanagers is belegd, die veel op hun bord hebben. De integrale strategie- en inhoudsontwikkeling komt niet tot stand en de verbindende rol vanuit de concernstaf tussen bestuur, stad en ambtelijke organisatie wordt nog onvoldoende benut. Dit zien we ook in de prioritering en toedeling van middelen.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de organisatie van de gemeente Haarlem. In paragraaf 4.2 en 4.3 wordt ingegaan op de coördinatie tussen afdelingen en de besluitvorming en sturing in de organisatie. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op het ontbreken van een duidelijke inhoudelijke richting voor de organisatie.

- **De beheersmatige sturing is stevig geborgd binnen de organisatie.** We zien een sterke Concern-control die de beheersing op middelen strak heeft geregeld langs de lijnen van de P&C-cyclus. Breed in de organisatie zien we dat beheersing van risico's en het sturen op details centraal staat, hetgeen mede lijkt ingegeven door de politieke dynamiek. Wel constateren we dat de sturing en beheersing overwegend middelengeoriënteerd is in plaats van georiënteerd op opgaven, doelen en resultaten. Oftewel: bij het toedelen van middelen wordt meer uitgegaan van eerdere jaren dan (strategische) doelstellingen zoals het opzetten van programma's en deze van middelen te voorzien. Oftewel: bij het toedelen van middelen geldt meer het jaar er wordt meer uitgegaan van historisch gegroeide verdeling van middelen.
- **Concernbrede strategievorming komt niet van de grond.** In de sturing op de organisatie staan capaciteit en middelen centraal, in plaats van inhoudelijke doelen en resultaten. Afdelingen houden capaciteit en middelen vast ten behoeve van hun eigen prioriteiten, en programma's en gebieden, bedoeld om inhoudelijke samenhang en sturing vanuit opgaven te stimuleren, hebben (vaak) geen middelen tot hun beschikking.

6.2.3 Deelvraag C. Sturingsprincipes lijn, programma en gebied en samenwerking

C In hoeverre dragen de verschillende sturingsprincipes en de wijze waarop deze tot uiting komen in de lijn-organisatie, programma's en gebieden bij aan de samenwerking en wat kan verbeterd worden?

De gemeente Haarlem heeft in de ontwikkeling van de organisatie gekozen om drie sturingsprincipes centraal te stellen in het realiseren van haar doelen: lijnsturing via afdelingen, programmasturing (op niveau van organisatie en domein specifiek) en gebiedssturing (gebiedsgerichte aanpakken). Doel was om met name vanuit programma's en gebieden flexibel mee te kunnen bewegen met (afdeling overstijgende) maatschappelijke opgaven. Over de wijze waarop deze sturingsprincipes bijdragen aan de samenwerking in de organisatie concluderen we het volgende:

- **Verticale lijnsturing vanuit afdelingen is dominant, maar leidt in de huidige vorm niet (overal) tot effectieve samenwerking tussen afdelingen.** Binnen afdelingen werkt de lijnsturing goed. Medewerkers zijn zeer tevreden over de samenwerking binnen de afdeling, weten wat hun eigen taak, verantwoordelijkheid en bijdrage is. Afdelinoverstijgende samenwerking komt alleen niet effectief van de grond. De flexibiliteit die was voorzien in de samenhang tussen de afdelingen – ook binnen de lijnsturing – is niet goed van de grond gekomen.

Dat komt door gebrek aan eenduidige coördinatie-mechanismen tussen afdelingen. In plaats daarvan is er een wildgroei aan overleggen en hulpstructuren ontstaan. Er zijn veel overleggen waarbij het niet altijd duidelijk is waar het overleg over gaat en wie om welke reden en vanuit welke verantwoordelijkheid aan tafel zit. Dat versterkt elkaar en leidt tot meer afstemming.

- **Horizontale sturing vanuit programma's in een vragende rol naar de lijnorganisatie is niet effectief.** We zien bij programma's en gebieden wisselende beelden.
 - Wanneer programma's vanuit mandaat, middelen en capaciteit hun doelen en resultaten kunnen realiseren dan kunnen mooie resultaten worden geboekt. Tegelijkertijd is borging en verbinding met de organisatie dan wel een belangrijk aandachtspunt om te voorkomen dat het losstaande initiatieven worden of blijven.
 - We zien dat domeinspecifieke programma's inhoudelijke samenhang kunnen brengen waardoor de opgaven krachtiger kunnen worden gerealiseerd. Er is dan sprake van projectmatige sturing op resultaten. Zeker wanneer er hierop ook binnen de organisatie afstemming en samenhang gezocht wordt, werkt dit effectief. Dit is echter niet eenduidig en duidelijk binnen de gehele organisatie ingericht.
 - Wanneer programma's niet beschikken over capaciteit of doorzettingsmacht en er sterke afhankelijkheidsrelaties zijn richting de lijnorganisatie, dan functioneren deze vorm van sturing niet effectief en slagkrachtig. Voor opgave-, project- of programmamanagers is het op deze manier ingewikkeld (en sleuren) om de flexibele, horizontale opgaven te realiseren.
- **Gebiedsgericht werken leidt tot meer verbinding in gebied, en verdient versterking.** Vanuit inwoners, partners en de beide gemeentebesturen wordt er overwegend positief naar het gebiedsgericht werken gekeken. Dit is (naar aard en historie) overwegend wel meer ruimtelijk georiënteerd. De aansluiting met het sociaal domein wisselt per gebied en de betrokken personen (zowel aan de kant van het gebied als het sociaal domein).

Daarmee constateren we ook dat een van de belangrijkste doelen die met de organisatieontwikkeling is beoogd: namelijk het flexibel, wendbaar en slagkrachtig organiseren op en realiseren van de opgaven – slechts in beperkte mate tot stand komt. Dat zit onvoldoende diep in de sturing en cultuur van de organisatie. De gemeentelijke organisatie blijft een dominant afdeling gestuurde organisatie die vanuit afdelingen met taken en verantwoordelijkheden opereert in plaats vanuit (horizontale) opgaven acteert.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de organisatie van de gemeente Haarlem. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de vaste en flexibele taakverdeling in de organisatie en de organisatie van programma, lijn en gebied. In paragraaf 4.2 werken we dit nader uit langs de lijnen van coördinatie en samenwerking. In paragraaf 4.3 gaan we in op besluitvorming, (strategische) sturing en prioritering en de problemen waar programma's en gebieden daarin tegenaan lopen.

6.2.4 Deelvraag D. Sturing en samenwerking op 'deel' en 'geheel'

D In hoeverre slaagt de organisatie in sturing en samenwerking op doelen en resultaten, zowel op 'deel' (i.e. projecten, afdelingen, facetten, gebieden, zones) als 'geheel' (i.e. portefeuille -breed, stedelijk niveau, concern, integraal)? Wat gaat goed, wat kan versterkt worden en wat werkt belemmerend?

De organisatieontwikkeling heeft (zoals beoogd) gezorgd voor robuuste afdelingen. Dat is, zoals uitgebreid in dit rapport beschreven en toegelicht, zeker gerealiseerd. Binnen de afdeling verloopt de samenwerking en de sturing (overwegend) goed. Staande taken en processen, zoals bijvoorbeeld de dienstverlening in het KCC, verloopt prima. Zoals eveneens in de beantwoording van deelvraag C in paragraaf 6.1.3 toegelicht kan dit ook op projecten en gebieden goed verlopen, mits aan de voorkant heldere (start)opdrachten zijn meegegeven met adequate middelen en capaciteit.

Het grootste knelpunt van de gemeentelijke organisatie doet zich voor op het tot stand brengen van integraliteit en samenhang op het geheel van doelen en resultaten van de gemeente. Met name bij afdelingsoverstijgende thema's doen zich knelpunten voor en vindt stagnatie plaats. Dat zien we terug op zowel het niveau van casuïstiek als op grote opgaven.

De volgende belemmeringen zijn daarin wat ons betreft dominant:

- **Organisatiebrede doelen en resultaten zijn niet (duidelijk) benoemd, worden niet helder uitgedragen en zijn daarmee niet sturend.**
De gemeentelijke organisatie werkt aan een optelsom van deelresultaten, waarbij onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden en of deze bijdragen aan de organisatiebrede doelen. Het overzicht hierop ontbreekt. Zowel de directie als de concernstaf speelt hierin geen sturende rol. Er is geen integrale beleidscontrol (*waar staan we ten opzichte van onze ambities*) en strategische advisering om samenhangende sturing te kunnen ondersteunen en versterken.
- **Geen heldere vaste en flexibele taakverdeling tussen afdelingen.** De afbakening tussen afdelingen is niet altijd scherp en het is bij afdelingsoverstijgende vraagstukken niet altijd helder wie welke bijdrage moet leveren. De oriëntatie op de eigen 'robuuste' afdeling in combinatie met de hoge ervaren werkdruk bracht bij medewerkers de neiging met zich mee om zich te beperken tot de 'eigen' taken en geen eigenaarschap te nemen op overstijgende taken.
- **Afdelingsoverstijgende afweging en prioritering op doelen en resultaten komt onvoldoende tot stand.** Er is geen duidelijk mechanisme om te (her) prioriteren tussen de (vaak overkoepelende) flexibele opgaven en de (vaste afdelingsgebonden) taken. De prioriteiten van de betreffende afdeling zijn hiermee dominant omdat zij beschikt over de capaciteit en middelen. Hierdoor focust de afdeling op het grip krijgen op de eigen opdracht en komen de flexibele opgaven onvoldoende van de grond. Doordat de capaciteit en middelen van afdelingen volledig 'vast' zijn georganiseerd en de werkdruk hoog is, is er in de praktijk geen of weinig ruimte om flexibele taken op te pakken en innovativiteit na te streven.
- **Netwerkteams brachten verbetering in coördinatie en sturingsmechanismen.** Afdelingen werden met elkaar in verband gebracht en er kon beter worden geprioriteerd. Het risico bestaat wel dat er een sterkere domeinoriëntatie ontstaat (net zoals bij de hoofdafdelingsstructuur), waarmee de samenhang binnen domeinen wordt versterkt, maar de horizontale sturing tussen domeinen alsnog ondergeschoven blijft.

- **Zakelijkheid in de (inhoudelijke) sturing op resultaten is een belangrijk aandachtspunt voor de organisatie.** Dat gaat zowel om zakelijkheid in effectieve overleggen waar knopen worden doorgehakt in plaats van wordt afgestemd, het 'elkaar aanspreken' wanneer procedures niet gevolgd worden of verantwoordelijkheid wordt afgeschoven, rolduidelijkheid en rolzuiverheid, als in een strakkere sturing op (afdelingsoverstijgende) doelen en resultaten.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de organisatie van de gemeente Haarlem. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de vaste en flexibele taakverdeling in de organisatie. In paragraaf 4.2 gaan we in op de coördinatie tussen afdelingen. In paragraaf 4.3 gaan we in op besluitvorming, (strategische) sturing en prioritering. Daarnaast wordt ook in hoofdstuk 2.2. ingegaan op samenhang in doelen waar de organisatie aan werkt.

6.2.5 Deelvraag E. Bedrijfsvoering

E In hoeverre draagt de bedrijfsvoering (de ondersteunende afdelingen zoals HRM, ICT, ID etc.) van het primair proces en de wijze waarop deze georganiseerd is bij aan het bereiken van de maatschappelijke doelen?

Het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel is een 'hybride model' waarbij integrale advisering en middelenoriëntatie in aparte afdelingen zijn ondergebracht. Het model plaatst de resultaatverantwoordelijk manager (RVM) en de afdeling centraal en organiseert de bedrijfsvoering daar als twee ringen omheen.

- Allereerst zien we dat de medewerkers zich op de verschillende onderdelen van bedrijfsvoering **voldoende ondersteund voelen**.
- De vraag die hiervoor gesteld wordt brengt Bedrijfsvoering in verband met maatschappelijke doelen. Er moet worden vastgesteld dat deze maatschappelijke doelen niet een-op-een in de doelstellingen van Bedrijfsvoering zijn terug te vinden. Bedrijfsvoering ondersteunt het primaire proces. Daarbij moet worden aangetekend dat er **een afstand bestaat tussen de afdelingen in Bedrijfsvoering en de afdelingen die zich richten op de maatschappelijke vraagstukken**.

- De eerste ring om de afdelingen heen wordt gevormd door de **afdeling Interne Dienstverlening (ID)**. De **toegevoegde waarde van deze vorm wordt breed betwijfeld**. De adviseurs van deze afdeling opereren in de beleving toch te ver van de afdelingen af. De meeste resultaatverantwoordelijke managers ervaren de meerwaarde onvoldoende. ID slaagt er niet in om bij alle afdelingen aan te sluiten en daar van betekenis te zijn; tegelijkertijd staan ze te ver af van de middelenafdelingen binnen Bedrijfsvoering om die te coördineren of te richten naar de prioriteiten van het primair proces.
- De voornoemde afstand is terug te zien in de **uiteenlopende prioriteringen** die worden gehanteerd tussen vakafdelingen en de middelenafdelingen in Bedrijfsvoering. De cultuur van niet-aanspreken en niet-escaleren brengt vervolgens met zich mee dat hierin vaak wordt berust.
- De gemeentelijke organisatie is nog niet altijd in staat om met inwoners en partners snel en slagkrachtig initiatieven en innovatie te realiseren of te ondersteunen. Medewerkers lopen dan zelf ook vaak tegen de ‘muur’ van de organisatie op, die redelijk vast- en dichtgeregeld is. Met de sterke nadruk op betrouwbaarheid en zorgvuldigheid gaat aan slagkracht en wendbaarheid verloren. **De zorgvuldigheid, die voor partners ook tot veel afstemming en papierwerk leidt, wordt minder gewaardeerd dan de slagkracht en de wendbaarheid die gevraagd wordt.**
- **Alhoewel er betrokkenheid is, voelen partners zich lang niet altijd partner van de gemeente en missen ze een duidelijke (gezamenlijke) strategische richting.** De sturing is gericht op de korte termijn en op details (‘hoe’) in plaats van hoofdlijnen (‘wat’). Hierdoor is er (te) weinig ruimte voor innovatie en gaat er veel tijd zitten in afstemming, het zich houden aan de regels en bureaucratie en sturing op details. Zonder dat dit – zeker in de ogen van partners – tot effectievere of vernieuwende aanpak van de opgaven leidt. Daardoor is het ook moeilijk voor de gemeente om echt te kunnen excelleren.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de organisatie van de gemeente Haarlem. In paragraaf 4.4 wordt specifiek ingegaan op de Bedrijfsvoering.

6.2.6 Deelvraag F. Interactie met- en effect op de samenleving

F In hoeverre heeft de organisatieontwikkeling bijgedragen aan de missie om wendbaar, slagkrachtig en betrouwbaar met de samenleving te werken aan huidige en toekomstige opgaven? Waar ligt het verbeterpotentieel?

Een belangrijke doelstelling van de organisatieontwikkeling was om de blik veel meer naar buiten te richten: het aanpakken van de opgaven van de stad in verbinding met inwoners en partners uit de stad. Hierover concluderen we het volgende:

- **Bestuur en ambtenaren hebben de afgelopen jaren positieve stappen gezet in verbinding naar inwoners en partners toe en hebben in relaties geïnvesteerd.** Zowel de ambtenaren als de inwoners en partners ervaren betrokken en betrouwbaar contact met elkaar. Medewerkers zien zelf dat Haarlem veel meer naar buiten gericht is dan voorheen. Er ontstaan steeds meer mooie voorbeelden over hoe Haarlem inwoners en bedrijven betreft bij hoe de stad een fijne woon- en werkomgeving is en blijft.

Waar vindt u de onderbouwing van deze deelvraag in dit rapport?

In hoofdstuk 5 gaan we nader ingegaan op het draagvlak van partners en inwoners voor de wijze waarop de gemeentelijke organisatie samen met hen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven werkt. Over de patronen waar zij tegenaanlopen én het verbeterpotentieel kunt u mede lezen in hoofdstuk 4. Partners en inwoners lopen namelijk tegen dezelfde blokkades op als de blokkades die de medewerkers intern ervaren.



HOOFDSTUK 7

Handvatten voor doorontwikkeling

Dit evaluatieonderzoek had niet alleen tot doel om een scherp oordeel te geven over de ontwikkeling van de organisatie en het huidige functioneren in het licht van de missie. Maar ook om handvatten te bieden waarmee de organisatie vooruit kan. In dit slotakkoord formuleren we – langs de lijnen van ons publieke waarde-model – handvatten voor verdere versterking van de organisatie.

7.1 Samenhangend sturen op de ontwikkeling van de organisatie

De ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie van Haarlem heeft er op dit moment niet toe geleid dat zij conform haar missie functioneert. Het grootste vraagstuk voor de gemeentelijke organisatie om in lijn met haar missie te handelen is om vanuit een samenhangende organisatiebrede strategie, met meer wendbaarheid en slagkracht, in partnerschap de Haarlemse en Zandvoortse opgaven te realiseren. Zeker aangezien de maatschappelijke opgaven waaraan gewerkt wordt in de toekomst alleen nog maar meer vragen om samenwerking buiten en binnen de organisatie.

Om die wendbaarheid en slagkracht te realiseren zijn interventies nodig op de 'harde kant' van de organisatie (*bovenstroom*) en de 'zachte kant' (*onderstroom*) van de organisatie. Langs de lijnen van het publieke waarde-model (publieke waarde, organisatie en legitimiteit) formuleren we handvatten waarmee de gemeentelijke organisatie in staat kan worden gesteld om de ontwikkeling van de organisatie zodanig vorm te geven dat de gemeentelijke organisatie meer in lijn met haar missie kan gaan werken. Dat zijn handvatten die – afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden – bovenal in een samenhangend organisatie-ontwikkel programma hun beslag en nadere uitwerking moeten krijgen.

Immers, er is sprake van organisatieontwikkeling wanneer naast de inhoud van het werk of het vraagstuk, ook het gedrag en de cultuur verandert. Dit is een continu proces van betekenisgeving waarmee een organisatieontwikkeling ook nooit af is. Het is het resultaat van talloze interacties die dag in dag uit overal in de organisatie plaatsvinden. Het bereiken van de gewenste veranderingen vraagt meer dan het uitvoeren van een aantal projecten. De ambitie moet levend gemaakt en gehouden worden in een proces binnen de hele organisatie. Waarbij zoveel mogelijk volgens de lijnen van de *beoogde* situatie en het *gewenste* gedrag wordt gewerkt.

In het volgende overzicht hebben we de ontwikkellijnen en daarbinnen geformuleerde handvatten weergegeven. Deze worden elk nader uitgewerkt.



Figuur 28. Handvatten voor verdere ontwikkeling van de organisatie.

7.2 Publieke waarde

Elke overheidsorganisatie (het 'hoe') werkt altijd ten dienste van het realiseren van publieke waarde: oplossingen voor maatschappelijke opgaven (het 'wat'). Zo ook de gemeentelijke organisatie van Haarlem. Om meer publieke waarde te kunnen realiseren voor de stad Haarlem en het dorp Zandvoort formuleren we twee handvatten. Die enerzijds heldere koers en richting moet opleveren, die we nu zien ontbreken en anderzijds strategische samenhang in doelen en prioriteiten moet opleveren.

Handvat 1. Werken aan en vanuit een richtinggevend perspectief op het realiseren van opgaven

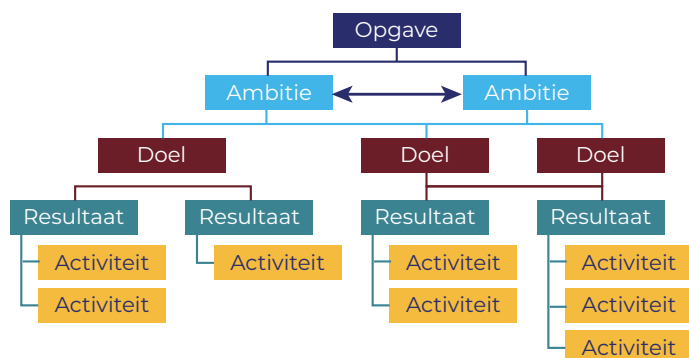
Haarlem is een prachtige stad en Zandvoort is een bruisend dorp. Nu en in de toekomst liggen er belangrijke vraagstukken om enerzijds de kwaliteiten die beide gemeenten hebben te versterken en anderzijds om vernieuwing te realiseren en op (complexe) opgaven te acteren. Politiek en bestuur staan aan de lat om de opgaven waaraan zij wil en moet werken te kiezen en hierop richting te geven (*het 'wat'*). De Haarlemse organisatie staat vervolgens aan de lat om dit – in samenspel en vanuit de gestelde kaders – te realiseren (*het 'hoe'*).

Voor de Haarlemse organisatie is het van belang om richting en perspectief te kiezen in de wijze waarop de gemeentelijke organisatie de komende jaren ondersteunt in het realiseren van de maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt scherpe duiding en vertaling van de *opgaven*⁷⁰ die voor Haarlem en Zandvoort relevant zijn én wat dit vraagt van de *koers en prioriteiten van de organisatie*. De elementen van de missie kunnen daar leidend in zijn, maar elementen vragen nadere toespitsing op de specifieke vraagstukken voor Haarlem en Zandvoort. Waar wordt gekozen voor betrouwbaarheid en behoudendheid en op welke vlakken is slagkracht en wendbaarheid nodig? En welke randvoorwaarden komen hieruit voort voor de wijze waarop hieraan gewerkt wordt? Doe dit zoveel mogelijk in samenwerking met bestuur, stad, dorp en partners. Benoem daarin ook de ambivalentie van de stad en durf (samen) te kiezen.

Formuleer op basis hiervan organisatiebrede visie en ambities die richting geven aan/centraal staan in (alle) werkzaamheden van de ambtelijke organisatie.

Handvat 2. Strategische samenhang in de hele organisatie versterken

Het ontbreekt de gemeentelijke organisatie aan (continue) samenhangende en integrale sturing op het realiseren van haar opgaven vanuit de afdelingen en programma's. Organiseer in de bestuursondersteuning een integrale strategische functie die de verbinding tussen bestuur, organisatie en stad en dorp voor haar rekening neemt. Zorg ervoor dat de bestuursondersteuning verbinding brengt tussen de organisatiebrede ambities en de doelen uit de programma's, gebieden en lijnorganisatie. De bestuursondersteuning kan het DT en bestuur ondersteunen in de sturing op de (flexibele) opgaven.



Figuur 29. Samenhang in doelen van de organisatie.

Om deze strategische functie goed te kunnen vervullen is het van belang dat er een veel helderder en eenduidiger overzicht komt waar de organisatie vanuit de verschillende sturingslijnen aan werkt, waar dat toe bijdraagt en hoe dat samenhangt.

- Maak een organisatiegerichte 'opgaveboom' die de relatie legt tussen de doelen van de organisatie en waar dit is belegd. Zet de (strategische) opgaven en ambities van de gemeente bovenaan en vertaal dat naar concrete doelen en resultaten. Doe dit zoveel mogelijk uniform, vanuit eenzelfde 'taal en begrippenkader' (wat wordt verstaan onder doel, wat wordt verstaan onder resultaat?).
- Bepaal vervolgens wat de beste werkwijze is om de beoogde doelen en resultaten te realiseren (programmatisch, projectmatig, procesmatig, werkprocesmanagement) en welke resultaten binnen een afdeling of in een programma worden belegd. Deze acties moeten worden opgenomen en geprioriteerd binnen het afdelingsplan van de betreffende afdeling. Kijk ook welke acties tussen afdelingen moeten worden belegd. Bespreek hiervoor waar het opdrachtgeverschap én het opdrachtnemerschap wordt belegd. Maak een project/programmaplan en organiseer de bijbehorende middelen en mandaten.
- Monitor periodiek (maandelijks) de voortgang, samenhang en actualiteit van deze strategische doelenboom. Geef de bestuursondersteuning hier een ondersteunende rol richting het DT in.

Op deze manier worden afdelingsdoelen, programmadoelen en gebiedsdoelen eenduidig aan de organisatiebrede ambities en bestuurlijke opgaven gekoppeld. Vanuit daar kan ook makkelijker inzichtelijk worden gemaakt wat waar is belegd.

⁷⁰ Wij definiëren opgaven als een combinatie van een probleemdefinitie (waardegeladen) en een voorgenomen oplossingsrichting. Met het werken aan een opgave wordt gepoogd de afstand tussen de huidige situatie (het probleem) en de gewenste situatie te overbruggen, middels de oplossingsrichting. Dat is een dynamisch proces. Steeds is zoeken vereist naar een scherpere formulering en naar betere maatregelen. Hieruit volgt de eis dat overheden adaptief moeten zijn.

7.3 Organisatie

Allereerst geven we mee dat een grote structuurwijziging niet a priori zal helpen om de effectieve organisatiepatronen nog verder te versterken noch de belemmerende mechanismen te mitigeren.

Beter dan (nog) een reorganisatie is het om vanuit de bestaande missie en visie en het bestaande organisatiemodel tot verbeteringen te komen: **doorpakken**. Een netwerkstructuur is een complexe organisatievorm die vraagt om heldere taakafbakening van de zelfstandige eenheden, sterke coördinatiemechanismen, specifieke rol en volwassenheid van management, goede informatievoorziening en gedeelde cultuur, taal en kernwaarden. Daarover gaan de volgende handvatten. Waar het om gaat is de netwerkaanpak te versterken en alle randvoorwaarden goed uit te werken.

Dat vraagt versteviging van horizontale sturingsmechanismen, sterkere regie op afdeling overstijgende vraagstukken en een betere verbinding tussen de horizontale en verticale sturing.

Handvat 3. Heldere afbakening van taken, rollen en verantwoordelijkheden

In de rapportage zien we dat het knippen op zich heeft geresulteerd in robuuste afdelingen, maar dat de taakafbakening en rolduidelijkheid (veel) beter kunnen. Ook het (resultaatgericht) afrekenen erop kan (dan) beter.

Een opgave is dan ook om de taakafbakening helder te maken en ook vast te leggen, zodat daarop kan worden teruggevallen en (zakelijk!) naar kan worden verwezen. Kortom: maak duidelijk wie waarvan is, leg dit vast in heldere opdrachten met een opdrachtgever en opdrachtnemer. Benoem wat de mandaten zijn en welke sturings- en besluitvormingslijnen aan de orde zijn.

Identificeer per afdeling de vaste taken én de bijdrage die vanuit de afdeling kan en moet worden geleverd aan afdelings-overstijgende opgaven. De A3-plannen kunnen hiervoor als basis dienen. A3-formulieren (in het zelfde format en vanuit de zelfde taal als de opgaveboom) hebben een werking naar 'boven' (bijdrage van de afdeling aan het geheel) en naar 'beneden': de bijdrage van medewerkers aan de afdeling.

Identificeer ook ruimte en flexibiliteit binnen de afdelingen. Afdelingen hebben op basis van de inhoud een 'vast' deel en een flexibel deel; dit flexibele deel hoeft niet per definitie voor het grotere geheel te gelden maar kan ook een zwaartepunt op opgaven binnen de scope van de eigen afdeling hebben.

Handvat 4. Identificeer afhankelijkheden en zorg voor meer regie op afdelingsoverstijgende opgaven

Naast het 'knippen' moet beter worden 'geplakt' (zie hiervoor ook het kader over coördinatiemechanismen in hoofdstuk 4). In de eerste plaats moeten daartoe de afhankelijkheden beter worden geïdentificeerd en erkend worden om te voorkomen dat opgaven (van grote vraagstukken tot casuïstiek aan toe) tussen de wal en het schip raken en samenwerking en afstemming onvoldoende tot stand komt. Daarna vereist dit een sterkere horizontale coördinatie en heldere regie.

Die regie bestaat uit:

1. het stellen van doelen en resultaten: waar streven we naar?
2. het identificeren en beschikbaar stellen van middelen en capaciteit: wat hebben we daarvoor nodig, wie levert wat en hoe zorgen we ervoor dat die capaciteit voorhanden is?
3. sturing, mandaat en verantwoording daarop organiseren: wie geeft gezaghebbend richting en steun en rekent af op de geleverde activiteiten en resultaten?

De (overstijgende) ambities en opgaven gaan uit van de bestaande missie en visie en daarmee samenhangende ambitie van de flexibele netwerkorganisatie. Dat kan domeingewijs, maar waar nodig door de organisatie heen.

In het sociaal domein wordt reeds gewerkt met ketenregie en in het fysiek domein biedt het portfoliomanagement al aanknopingspunten. Zorg er echter ook voor dat de systematiek wordt verbeterd om domeinoverstijgende opgaven op te pakken. Op zich kunnen de programma's en gebiedsgerichte aanpak goed dienen als systematiek om als netwerkorganisatie over de afdelingsgrenzen heen te werken. Dan moeten deze werkwijzen echter wel worden versterkt: voorzien van doelen en resultaten, capaciteit en sturing (inclusief directe aansturing van medewerkers binnen de opgave), en mandaat.

Bij de regie hoort ook een sterkere prioritering. Hier kan een sterkere concernstaf meer in betekenen. Maak een doorgaande lijn van prioriteiten op organisatieniveau, opgavenniveau en afdelingsniveau.

Pas hier ook de P&C-cyclus op aan; doe aan periodieke herprioritering en zorg dat organisatiebrede plannen in lijn zijn met de jaarplannen.

Handvat 5. Pas bedrijfsvoering aan, maar neem de toekomstige situatie na corona meteen mee

In ons onderzoek zagen we dat de bedrijfsvoering aansluiting mist bij de 'lijnorganisatie'. De aanpassingen van de afdeling ID hebben (nog) niet tot een grotere waardering van managers geleid ten opzichte van de evaluatie van 2019.

Het is nog te vroeg, zeker gezien de coronatijd en de tijdspanne tussen aanpassingen en dit huidige onderzoek, om vanuit ons onderzoek meteen grote ingrepen te adviseren. Temeer daar juist op het gebied van bedrijfsvoering de toekomst ongewis is: zeker is dat organisaties op dit vlak na corona niet meer de oude zullen worden, maar hoe en in welke mate is (nog) onduidelijk. Wel constateren we dat het realiseren van wendbaarheid en slagkracht binnen de organisatie nodig is dat de bedrijfsvoering afdelingen in werkwijze en prioritering onvoldoende aansluiting vinden op de lijnorganisatie.

Geef daarom de nieuwe directeur met bedrijfsvoering in zijn portefeuille de expliciete opdracht om de aansluiting met de afdelingen en programma's te vinden. Betrek hierbij de evaluatie ID uit 2019 en de uitspraken ook in deze evaluatie dat bedrijfsvoering er nog niet voldoende in slaagt om in werkwijze en prioritering aansluiting te vinden bij de lijnorganisatie.

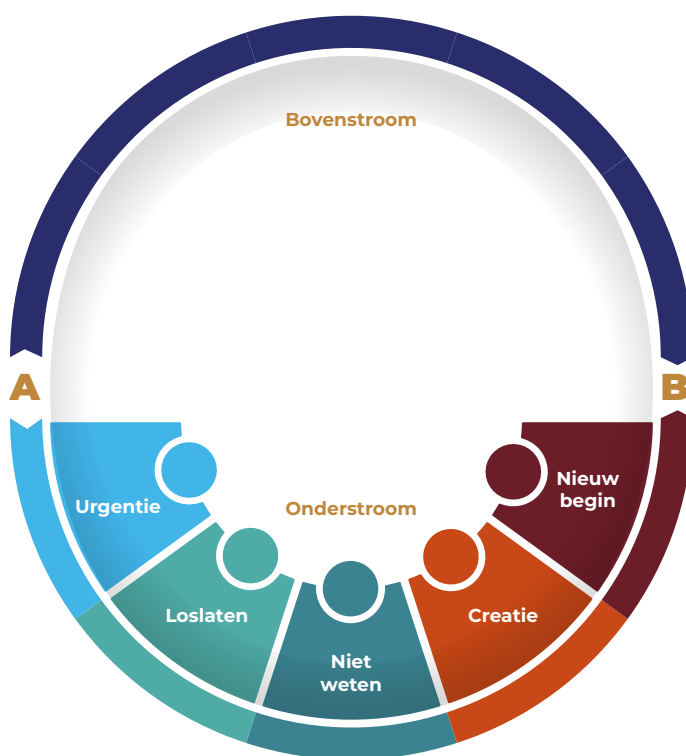
Betrek in de opdracht van de nieuwe directeur bedrijfsvoering de effecten op lange termijn van corona op de bedrijfsvoering van de organisatie. Corona vergt immers grote maar nu nog onvoorziene aanpassingen van bedrijfsvoering.

Handvat 6. Maak een scherpe keuze voor de ontwikkeling van de organisatie, wees koersvast, en equipeer leidinggevend en om leiding te geven aan de verandering in de organisatie.

In ons onderzoek hebben we gezien dat de organisatie heeft geleerd dat veranderingen in de organisatie uiteindelijk niet doorgaan. Men heeft ook succesvolle manieren ontwikkeld om veranderingen tegen te gaan. Er is in de Haarlemse organisatie een 'taaiheid in verandering' ontstaan, die met elke keer dat een verandering niet goed wordt afgemaakt, verder zal vergroten.

Het doel van een veranderingsproces is een organisatie van A naar B te bewegen. Wij geloven dat een verandering alleen succesvol kan zijn als de transformatie van de organisatiestructuur (de bovenstroom) wordt gecombineerd met een verandering in organisatiecultuur (gedrag, de onderstroom). Dit helpt mensen om hun gedrag blijvend te veranderen.

In de dynamiek van de gemeente Haarlem, waarin de organisatie heeft geleerd dat veranderingen uiteindelijk niet doorgaan, is het van essentieel belang een gekozen richting ook vast te houden en af te maken. In verandering gaat een systeem door vijf verschillende transitiefasen.⁷¹ Elke fase is nodig en heeft een functie. En in iedere fase laat de organisatie voorspelbaar gedrag en 'gedoe' zien. Het is van belang hier zicht op te hebben, aandacht te hebben voor het gedoe en steeds te blijven benadrukken welke kant de organisatie op wil bewegen (de B).



Figuur 30. De veranderingscyclus.

Toelichting op de vijf verschillende fasen:

- **Urgentie:** zonder urgentie geen verandering. De urgentie geeft de noodzaak aan tot verandering. In deze fase gaan medewerkers merken dat de verandering echt gaat plaatsvinden.
- **Los laten:** in deze fase laten medewerkers los wat los gelaten moet en mag worden, om de gewenste situatie te bereiken (de B).
- **Niet weten:** het oude gedrag is los gelaten, maar er zijn nog geen nieuwe ingesloten patronen. Er is nog heel veel onduidelijk.
- **Creatie:** de fase waarin medewerkers gaan experimenteren met nieuw gedrag.
- **Nieuw begin:** de fase waarin duidelijk wordt dat de verandering echt mogelijk is. Medewerkers laten nieuw gedrag zien. Dit gedrag moet echter nog wel inslijten.

⁷¹ Maaike Thieke en Bianca van der Zeeuw (2013) Systemisch Transitie Management, Neem voor de verandering de makkelijke weg.

Het verdient de aanbeveling om als DT en als leidinggevendend zicht te hebben op de fasen waar systemen doorheen gaan in verandering, en om gezamenlijk het gedoe dat er per fase te verwachten is, te voorspellen. Dit maakt dat DT en leidinggevendend beter bestand zijn tegen het gedoe, hier effectief op kunnen reageren en ook kunnen blijven benadrukken welke kant de organisatie op wil bewegen. Als er in deze verschillende fasen niet wordt vastgehouden aan de richting en er geen druk op de verandering wordt gezet, dan heeft de organisatie de neiging terug te gaan naar oude patronen, die je juist wil doorbreken.

Naast het aan de slag gaan met richting die met de organisatieontwikkeling is ingezet, en het afmaken van die verandering, zien wij voor leidinggevendend een belangrijke rol in het sturen op de organisatieontwikkeling. Om leidinggevendend hiertoe goed te equiperen zijn een aantal elementen van belang om goed in te richten.

- **Een helder leiderschapsprofiel.** Dat leidend is voor de functie van leidinggevendend en duidelijkheid geeft aan leidinggevendend over wat er van hen wordt verwacht. Zorg dat dit profiel goed aansluit bij de visie op de organisatie. Een organisatie die wendbaar is, zal zich steeds moeten aanpassen aan de omgeving. Het begeleiden van verandering is dan ook een logisch blijvend onderdeel van het leiderschapsprofiel. Het is aan te bevelen dat directie met elkaar in gesprek gaat over haar eigen leiderschapsprofiel en wat zij te ontwikkelen heeft. Vervolgens zou de directie met de afdelingsmanagers in gesprek moeten gaan over het gewenste profiel voor afdelingsmanagers. Hoe ziet het profiel eruit? Wat gaat er al goed en wat moet de leidinggevendend nog verder ontwikkelen, kijkend naar het leiderschapsprofiel?
- **De ontwikkeling van leidinggevendend in een leiderschapsprogramma.** Een volgende stap is om opnieuw een leiderschapsprogramma te ontwikkelen. Een belangrijk thema in de organisatieontwikkeling is ruimte voor professionaliteit en het ontwikkelen van eigenaarschap. De manier waarop eerder het leiderschapsprogramma is ontwikkeld, samen met de betrokkenen, sluit hierbij goed aan. Zorg dat de verantwoordelijkheid voor leiderschapsontwikkeling goed is belegd binnen de afdeling HRM in een rol, inclusief daarbij behorende capaciteit. Tevens verdient het de aanbeveling om in de directie één verantwoordelijke te hebben die gaat over de ontwikkeling van zowel leidinggevendend als medewerkers.

- **De ontwikkeling van medewerkers.** Ook de ontwikkeling van medewerkers start met een gesprek tussen leidinggevendend en medewerkers over het gewenste gedrag, gezien de ontwikkelingen in de organisatie. Een logisch moment om dit te doen is in de gesprekscyclus. Nadat deze gesprekken hebben plaatsgevonden, kan er, op een zelfde manier als eerder het leiderschapsprogramma is ontwikkeld, ook een aanbod worden ontwikkeld voor medewerkers.

7.4 Legitimiteit

Handvat 7. Blijf investeren in partnerschap

De gemeentelijke organisatie heeft mooie stappen gezet in verbinding met partners. Met het programma dienstverlening en het programma nieuwe democratie zien we dat er door de organisatie een goede basis is gelegd om die verbinding te versterken en te borgen: zodat de publieke waarde samen met hen geformuleerd en gerealiseerd wordt. Omarm dat en zet als organisatie vol erop in dat het door de hele organisatie gedragen wordt.

Voorts constateren we dat inwoners en partners met name aanlopen tegen vraagstukken in de organisatie waar medewerkers ook tegenaan lopen. De legitimiteit van buiten kan versterkt worden door vol in te zetten op doorontwikkeling van de organisatie langs de lijnen zoals benoemd. Dat moet leiden tot een duidelijke visie, versterking van en regie op integraliteit tussen afdelingen, kortere en heldere lijnen met minder onnodige afstemming en meer ruimte voor flexibiliteit.

Handvat 8. Codificeer

Uit de rapportage blijkt dat onhelderheid over de stip op de horizon en de daarbij behorende structuur én houding en gedrag het draagvlak voor de organisatieontwikkeling en daarmee de ontwikkeling zelf heeft beperkt. Daarom ook de aanbeveling om de in te zetten richting, inclusief wat van organisatie en in het bijzonder de mensen wordt verwacht, nauwkeurig te beschrijven en vast te leggen (codificeren) en goed te communiceren. Dit is nadrukkelijk een opdracht aan het hoogste management,

Maak een richtinggevend document voor de organisatie, zet hierin ook het gewenste gedrag (kernwaarden) en expliciteer de verhouding tussen vereiste slagvaardigheid, flexibiliteit en opgavegerichtheid ten opzichte van de betrouwbaarheid en zorgvuldigheid die van elke overheid mag worden verwacht. Leidinggevendend hebben een belangrijke rol in de communicatie naar hun medewerkers. Zorg dat zij de juiste middelen en ondersteuning krijgen om deze rol te vervullen.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl