

OP WEG NAAR HERSTEL

ORGANISATIEONDERZOEK GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE

EINDRAPPORTAGE



21 maart 2019
Drs. M.C.J. (Marco) Kerstens
M.F. (MARIKE) Bezema MBA

Projectnummer: PO005374

BMC Advies B.V.
P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

T +31 (0)33 496 52 00
www.bmc.nl

KVK 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Inhoudsopgave

H1 Kernboodschap	4
H2 Onderzoeksverantwoording	7
H3 Waarnemingen op een rij	11
H4 Duiding van onze bevindingen	20
H5 Conclusies en aanbevelingen	26
Bijlage Internetenquête	29
Bijlage Dashboard Fitte Gemeente	34

H1 | Kernboodschap

Onrust in organisatie leidt tot onderzoek naar fitheid

Het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) van Midden-Drenthe maakt zich zorgen over de staat van de organisatie. Via medewerkers en de ondernemingsraad (OR) bereiken het college signalen over angstcultuur, wantrouwen, langdurig ziekteverzuim, stagnerende organisatie-ontwikkeling, werkdruk en uit onvrede vertrekkende medewerkers. Het college besluit tot het laten uitvoeren van een extern onderzoek.

Breed onderzoek naar alle aspecten

Het doel van het onderzoek is als volgt:

- in beeld brengen van de staat van de organisatieontwikkeling door een onafhankelijke partij;
- in beeld krijgen wat de (mogelijk onderliggende) oorzaken voor de ontvangen signalen zijn;
- handvatten leveren voor een adequaat plan om de ontstane situatie te verbeteren;
- bevorderen dat medewerkers (weer) met plezier naar hun werk gaan;
- perspectief bieden voor een duurzame, goede dienstverlening aan inwoners en bestuur.

Situatie is ernstig en urgent

De door ons aangetroffen situatie is ernstig en urgent. Op alle fronten en alle niveaus. We troffen een improductief organisatieklimaat aan met moeizame onderlinge verhoudingen, rolverwarring, eenzijdige financiële sturing en een gebrek aan leidinggevende verandercapaciteiten.

We kregen te maken met een groot aantal angstige medewerkers. Velen wilden ons individueel spreken, sommigen durfden het zelfs niet aan om de digitale enquête in te vullen, uit angst voor mogelijke repercussies.

We herkennen kenmerken van een verwaarloosde organisatie. Groepen medewerkers die vanuit angst en wantrouwen steun zoeken bij elkaar zijn elkaar steeds steviger gaan vasthouden, ook buiten de muren van de organisatie. Medewerkers trekken zich terug in hun teams, versnippering dreigt. Beelden met betrekking tot gremia en personen leiden binnen die groepen hun eigen leven en worden onderling breed uitgemeten. In deze 'familiecultuur' wordt het leed van collega's gevoeld als eigen leed. Tegelijkertijd zien we ook voorbeelden van collega's die worden buitengesloten.

Het managementteam is geen verbindend en strategisch sturend gremium, zoals bedoeld in het Bouwplan Organisatiegebouw uit 2016. Dat plan blijkt in de praktijk geen kompas te zijn voor de ontwikkeling van de organisatie. Integendeel, het roept bij medewerkers weerstand en frustratie op. De sturing was de afgelopen jaren door (zelf) opgelegde bezuinigingen eenzijdig financieel. Het vertrouwen in directeur en MT ontbreekt bij medewerkers, en vice versa.

De organisatie draait op loyaliteit en routine. Er is sprake van roofovername op medewerkers, door de organisatie en door henzelf. Veel medewerkers voelen zich machteloos en zijn aan het overleven. Medewerkers die daartoe in staat zijn vertrekken, of overwegen het. Anderen zijn ziek geworden.

Situatie heeft lange historie

De staat van de organisatie is het resultaat van een proces dat al enkele jaren aan de gang is. Incidenten en conflicten blijven lang hangen. Het is de organisatie niet gelukt om op tijd het tij te keren. Het werken aan herstel zal de nodige tijd en energie vergen.

Niet één schuldige of oorzaak

Wij hechten eraan te benadrukken dat er niet één schuldige aan te wijzen of één oorzaak te benoemen is. Het huidige organisatieklimaat is ontstaan door een samenspel van de cultuurkenmerken van de organisatie en een gebrek aan visie en leiderschap.

Het moet echt anders

In het belang van de inwoners kan de conclusie alleen maar zijn dat het echt anders moet.

Daarvoor is het nodig om met elkaar te gaan werken aan een collectieve ambitie en een wenkend perspectief. In behapbare stappen, te beginnen met de basis: missie, visie en strategie. Een gezamenlijk beeld, dat verbindt, enthousiasmeert en de richting wijst op weg naar een fitte organisatie. Waar managers op een passende manier leidinggeven en met elkaar een team gaan vormen. Waar aandacht is voor de bedoeling van de organisatie en waarbij systemen en processen niet leidend, maar ondersteunend zijn. Waar betekenisvolle ontwikkelgesprekken met en tussen medewerkers worden gevoerd. Waar medezeggenschap weer aan haar echte taken toekomt.

Deze verandering vraagt om het gezamenlijk doorbreken van patronen bij alle betrokkenen: gemeenteraad, college, management en medewerkers.

Kernboodschap: opnieuw beginnen

Stevige ingrepen zijn noodzakelijk om als organisatie duurzaam fit te worden. Werken aan het herstel van vertrouwen bij medewerkers en het bieden van perspectief – collectief en individueel – vormen de centrale opgave. Dat vraagt om rust én duidelijkheid, ervoor zorgen dat medewerkers en onderdelen niet kopje onder gaan en doorpakken daar waar nodig.

Op basis van onze bevindingen adviseren we het college van B en W om:

- in samenspel met medewerkers en leidinggevendenden te komen tot een gedragen organisatievisie en strategie op basis van de voorliggende maatschappelijke opgaven en daarbij passende kernwaarden;
- met de gemeenteraad het gesprek aan te gaan over een realistisch financieel perspectief voor de uitvoering van de organisatievisie;
- met de gemeenteraad het gesprek aan te gaan over een strategische agenda of toekomstvisie;
- de organisatievisie als uitgangspunt te nemen voor strategische personeelsplanning en de gesprekkencyclus met medewerkers.

In de organisatievisie is ook mee te nemen een herbezinning op systemen en structuur, maar deze aspecten hebben wat ons betreft een lagere prioriteit.

Met een nieuwe topstructuur

Wij achten een interventie in de topstructuur noodzakelijk. Medewerkers ervaren het managementteam als visieloos, besluiteloos en niet als een team, en daarmee niet als een boeg- en voorbeeld in de gewenste ontwikkeling van de organisatie. Op basis van ons onderzoek delen wij dat beeld.

Gezien de historie, de verstoorde verhoudingen en het gebrek aan vertrouwen en geloofwaardigheid bij de medewerkers om op te treden als inspirerende en verbindende leider, achten wij het in het belang van de dienstverlening onontkoombaar dat de benodigde verandering door een andere eindverantwoordelijke wordt opgepakt.

Door deze nieuwe directeur zal een nieuw, wat ons betreft compact, managementteam moeten worden gevormd.

Voor de teamleiders zien we een belangrijke toegevoegde waarde in de komende periode. Precies zoals oorspronkelijk was bedoeld in het Bouwplan.

Doorpakken en een heldere opdracht zijn randvoorwaarden voor succes. De nieuwe directeur moet de condities meekrijgen om zijn/haar management- en bestuurlijke verantwoordelijkheden stevig te kunnen neerzetten, rekening houdend met de historie, de huidige situatie en het absorptievermogen van de organisatie.

Fundament voor herstel is er wel

We realiseren ons dat onze conclusies stevig zijn en onze adviezen ingrijpend. Deze geven we omdat we na een intensieve periode van onderzoek overtuigd zijn van de noodzaak ervan.

Gelukkig ligt er ook een fundament voor herstel. We hebben veel betrokken medewerkers en teams gesproken waarmee we van gedachten konden wisselen over herstel van vertrouwen, een wenkend perspectief en samen werken aan de maatschappelijke opgaven van Midden-Drenthe. Daar ligt een mooie basis van waaruit aan herstel kan worden gewerkt.

H2 | Onderzoeksverantwoording

Plan van aanpak

In de periode oktober 2018 – januari 2019 hebben we onderzoek gedaan naar de staat van de organisatie van de gemeente Midden-Drenthe

Het onderzoek is ingericht als een interactief en iteratief proces: onderzoek doen, symptomen herkennen, feiten en cijfers confronteren met meningen en gevoelens, hypothesen formuleren, toetsen, herformuleren, betekenis geven, aanscherpen, veronderstellingen uitdiepen, interventies voorstellen.

Op 11 december 2018 hebben we de voorlopige bevindingen voorgelegd aan college, directie, MT, OR, medewerkers en fractievoorzitters. Op 15 januari 2019 hebben we onze kernboodschap gepresenteerd, bestaande uit bevindingen en aanbevelingen.

De voorlopige onderzoeksrapportage is in het kader van wederhoor voorgelegd aan de directeur / gemeentesecretaris. Zij heeft aangegeven zich niet te kunnen vinden in de inhoud van de rapportage. Haar reactie en onze reactie daarop zijn verwoord in een separaat document.

Betrouwbaarheid

We hebben gebruikgemaakt van deze methoden: documentstudie, gesprekken (individueel en in groepen), P&O-benchmark, enquêtes en observaties.

Er was grote bereidwilligheid om aan het onderzoek deel te nemen. We hebben 80 gesprekken gevoerd, circa 20 groeps- en 60 individuele gesprekken. Er zijn 220 enquêtes ingevuld.

De interviews waren semigestructureerd. We hebben een vragenlijst gehanteerd om te borgen dat alle relevante onderwerpen aan bod kwamen, terwijl we gesprekspartners de ruimte boden om ook andere thema's aan te snijden.

We hebben voor onszelf verslagen gemaakt van de individuele gesprekken. Gelet op de context van het onderzoek zijn deze niet openbaar. De gesprekken met de teams zijn *realtime* vastgelegd, zichtbaar en controleerbaar voor de deelnemers. Onze werkwijze hebben we bij aanvang van de gesprekken met de gesprekspartners gecommuniceerd.

Alle inbreng uit de gesprekken is niet-herleidbaar tot individuele personen of teams verwerkt.

Door verschillende bronnen te combineren hebben we patronen opgespoord die het niveau van individuele medewerkers of teams overstijgen.

Deze patronen hebben we ingebracht in de gesprekken. De voorlopige bevindingen zijn in de diverse gremia besproken. In de ontvangen reacties was sprake van herkenning en bevestiging van de bevindingen.

Onafhankelijkheid

In de aanbestedingsprocedure hebben we het onderwerp onafhankelijkheid expliciet aan de orde gesteld als randvoorwaarde om de opdracht te kunnen aanvaarden.

De voorlopige bevindingen, de presentaties, de kernboodschap en de onderzoeksrapportage zijn door ons opgesteld.

In geen enkele fase van het onderzoek is druk uitgeoefend om bevindingen aan te passen. Noch door de opdrachtgever, noch door vertegenwoordigers van andere gremia.



Figuur 1: Plan van aanpak organisatieonderzoek gemeente Midden-Drenthe

In dit onderzoek hebben we gebruik-gemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Aan de groepsgesprekken heeft 90% van de medewerkers deelgenomen. De respons op de enquête bedroeg 85%.

De hoge respons borgt de betrouwbaarheid van de uitkomst van de enquête. Het gebruik van triangulatie (inzet van complementaire verschillende methoden, invalshoeken en bronnen) borgt de geldigheid van de uitkomsten.

Uit de verschillende bronnen hebben we patronen afgeleid, die zijn getoetst in de gesprekken. Bevindingen hebben we verder geplaatst in de context van de situatie bij Nederlandse gemeenten. Ook hebben we gangbare inzichten omtrent organisatieontwikkeling benut om de bevindingen nader te duiden.

De uiteindelijke conclusies en aanbevelingen zijn gedaan voor zover deze werden ondersteund door meerdere bronnen, waar deze het niveau van individuele voorbeelden en casus overstegen en met mede weging van onze duiding van de bevindingen.

Focus op leiderschapsstijl en organisatieklimaat

De insteek van het onderzoek is breed, gericht op alle relevante aspecten van organisatieontwikkeling. Gebaseerd op het 7S-model van McKinsey onderscheiden we de volgende aspecten:

- Cultuur (gemeenschappelijke waarden, taal, gedragingen)
- Stijl van leidinggeven (managementstijl)
- Strategie (waar werken we met elkaar naartoe, hoe doen we dat?)
- Medewerkers (benutten en ontwikkelen van capaciteiten van mensen)
- Structuur (verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen een logisch organogram)
- Systemen (regels, procedures, vastlegging, voortgangsbewaking)

Gelet op de aanleiding voor het onderzoek besteden we extra aandacht aan organisatieklimaat (cultuur) en leiderschapsstijlen. Uit onderzoek van HayGroup blijkt dat dit onderscheidende factoren zijn in het functioneren en presteren van organisaties. Voor het onderzoek hebben we onderstaande onderlegger gehanteerd.

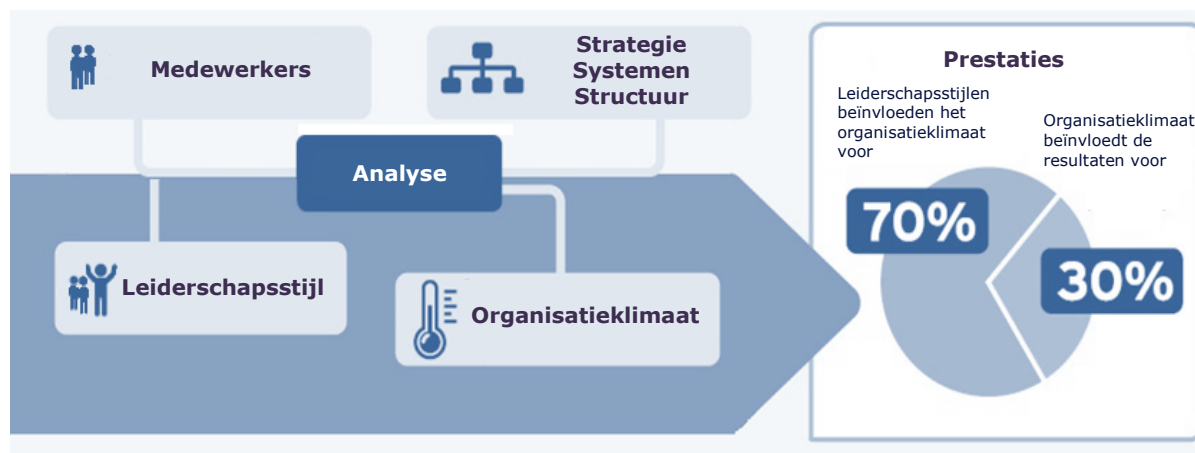
Leiderschapsstijlen hebben verschillende invloed op klimaat

In de analyse van het organisatieklimaat staan de percepties van medewerkers centraal over 'hoe het voelt om voor Midden-Drenthe te werken'. Dit gevoel is uit te drukken in de volgende onderdelen: teamgeest, flexibiliteit, duidelijkheid, verantwoordelijkheid, waardering en prestatie maatstaven.

Deze onderdelen vormen de aangrijpingspunten voor managers en medewerkers om samen een stimulerend organisatieklimaat te creëren.

Succesvolle leidinggevendenden motiveren medewerkers om te presteren. Gemotiveerde mensen zijn effectiever en werken doorgaans met meer plezier. Dat kan het verschil maken tussen een gemeente die 'gewoon het werk doet' en een gemeente die de maatschappelijke opgaven van deze tijd en bestuurlijke ambities succesvol oppakt.

Van de onderscheiden stijlen laten de directieve en maatgevende stijl (op langere termijn) een negatieve invloed zien op het organisatieklimaat. De visionaire, coachende en participatieve stijl hebben een significant positief effect op het organisatieklimaat.



Figuur 2: Onderlegger onderzoek, met focus op organisatieklimaat en leiderschapsstijl



H3 | Onze waarnemingen op een rij

Organisatieklimaat

In de analyse van het organisatieklimaat staan de percepties van medewerkers centraal over 'hoe het voelt om voor Midden-Drenthe te werken'. Hieronder volgen de resultaten. De aanduidingen E1 tot en met E7 in de kantlijn verwijzen naar de enquêteresultaten in de bijlage.

Gevoel over organisatie in afgelopen jaar verslechterd

We hebben in de enquête gevraagd naar het algemene gevoel van de respondenten over de gemeente Midden-Drenthe. 15% is positief, 39% is neutraal en 43% is negatief. 77% geeft aan dat hun gevoel over de organisatie het afgelopen jaar is verslechterd.

Het oordeel van de respondenten over hun directe werkomgeving is veel positiever. 60% omschrijft de eigen werkomgeving als (zeer) positief. Daarbij geeft 35% van de respondenten aan dat de situatie in het eigen team het afgelopen jaar is verslechterd.

Verdeeld beeld over doelbereik organisatieontwikkeling

Eind 2016 is het Bouwplan voor de organisatie vastgesteld. Dit bevat een beeld van hoe de organisatie zou moeten werken. We hebben managers, teamleiders en medewerkers gevraagd aan te geven in welke mate de ambities van het Bouwplan zijn gerealiseerd.

E2

Het oordeel van de respondenten over het doelbereik laat het volgende beeld zien: over alle doelstellingen is gemiddeld circa 30% negatief (*doelstelling niet of nauwelijks gerealiseerd*), 30% is positief (*goed op weg of volledig gerealiseerd*) en bijna 40% geeft aan dat de doelstellingen *deels gerealiseerd* zijn.

De MT-leden zijn gemiddeld genomen het meest positief over het doelbereik. We merken op dat dergelijke scores van managers – als verantwoordelijken voor de organisatieontwikkeling – ook te verwachten zijn op dit type indicatoren.

Twee doelstellingen uit het Bouwplan vallen op door afwijkende, lagere beoordelingen door medewerkers en teamleiders: 'de systemen zijn op orde' en 'de structuur van de organisatie is logisch'. Er is sprake van een duidelijk verschil tussen het oordeel van teamleiders en MT-leden op beide items.

Gedeeld oordeel over competenties

We hebben managers, teamleiders en medewerkers gevraagd aan te geven in welke mate de competenties in de organisatie aanwezig zijn die nodig zijn om goed werk te kunnen leveren aan inwoners en bestuur. Dat levert onderstaand beeld op:

	Mede-werkers	Team-leiders	MT-leden
-	Transparant Efficiënt Innovatief Veilig	Innovatief In control Veilig Efficiënt	Lerend Innovatief In control Efficiënt
+	Deskundig Servicegericht Betrokken Resultaatgericht	Deskundig Betrokken Servicegericht Samenwerkend	Betrokken Veilig Samenwerkend Deskundig

Tabel 1: Oordeel competenties organisatie

De respondentgroepen zien de organisatie alle drie als 'betrokken' en 'deskundig'. 'Servicegericht' en 'samenwerkend' scoren eveneens hoog.

Overigens zijn medewerkers vooral betrokken bij hun eigen team. De betrokkenheid met de organisatie is een stuk lager. In bovenstaande tabel hebben we de (hogere) score van medewerkers op betrokkenheid met het eigen team opgenomen.

E3

Volgens de drie respondentgroepen zijn de competenties 'in control', 'efficiënt', en 'innovatief' minder goed ontwikkeld.

Voor medewerkers en teamleiders is veiligheid een belangrijk issue

Waar veiligheid wat de MT-leden betreft hoort bij de best scorende competenties, scoort deze competentie bij medewerkers en teamleiders als een van de laagste.

We herkennen het gevoel van onveiligheid onder medewerkers en teamleiders. Tijdens ons onderzoek heeft circa één op de vijf medewerkers een individueel gesprek met ons gevoerd. Deze medewerkers waren afkomstig uit alle onderdelen van de organisatie. De meesten gaven aan dat zij hun verhaal niet in een groepsgesprek durfden te delen. Verder is de enquête door 20 personen op papier ingevuld.

Medewerkers vertelden ons bang te zijn dat hun inbreng tot hen zou worden herleid en dat dit mogelijk personele gevolgen zou hebben. Zij illustreerden dat aan de hand van voorbeelden van de gevolgen van het hebben van kritiek of een afwijkende mening, uit eigen en andermans ervaring.

E6

We tekenen hierbij aan dat in de enquête de stelling 'Fouten maken bij ons is niet erg, als je er maar van leert' gemiddeld scoort. Tegelijkertijd is ons in de gesprekken verteld dat de terugkoppeling van collegevoorstellen als confronterend en kwetsend wordt ervaren, voornamelijk door de opstellers van die voorstellen. Zij hebben veel moeite met de interventies van MT-leden, die zich in hun ogen vooral op strategie en samenhang zouden moeten richten.

Familiecultuur met positieve en negatieve kanten

We typeren de cultuur in de gemeente Midden-Drenthe als een familiecultuur. Daar horen waarden bij als onderlinge verbondenheid, betrokkenheid en loyaliteit. Zo geeft 80% van de respondenten aan (zeer) gemotiveerd te zijn om het werk uit te voeren. De onderlinge verbondenheid is er ook met zieke collega's en oud-collega's, zo hebben we waargenomen tijdens ons onderzoek.

Tegelijkertijd heeft de familiecultuur ook keerzijden: interne gerichtheid, roddelen, elkaar te weinig aanspreken, eigenstandig werken (niet integraal) en spanningen onder tafel houden vanuit de intentie om de relatie goed te houden.

In de familiecultuur wordt het leed van collega's vaak gevoeld als eigen leed, zo hebben we waargenomen in de gesprekken. Beelden met betrekking tot gremia en personen leiden een eigen leven en worden onderling breed uitgemeten. In onze gesprekken hebben we veel eensluidende verhalen gehoord, waarbij vaak letterlijk dezelfde formuleringen werden gebruikt.

Voor velen biedt de familiecultuur comfort en geborgenheid. Voor anderen, zo bleek uit de reacties op de presentatie van de voorlopige bevindingen, werkt de cultuur benauwend. Medewerkers met afwijkende meningen moeten stevig in hun schoenen staan om hun verhaal 'tegen de stroom in' voor het voetlicht te brengen. We hebben in de individuele gesprekken en in de dynamiek van de groepsgesprekken ook gevallen gezien van medewerkers die alleen staan en worden buitengesloten.

E4

Leiderschapsstijl

	Directief	Gezaghebbend	Relationeel	Democratisch	Maatgevend	Coachend	Aantal Respondenten
Vorig college	25%	40%	14%	40%	13%	8%	96
Huidig college	10%	44%	21%	54%	12%	8%	117
Directeur	80%	11%	1%	7%	43%	3%	153
Afdelingsmanager	37%	25%	6%	26%	39%	16%	136
Teamleider	3%	21%	32%	49%	9%	62%	139

Tabel 2: Ervaren leiderschapsstijlen

Breed palet van stijlen aanwezig

In de enquête hebben we gevraagd per gremium de twee dominante leiderschapsstijlen aan te geven. Dat levert het beeld op zoals weergegeven in tabel 2.

Voor een duiding zijn de volgende punten van belang:

- Alle stijlen zijn van waarde; wel varieert het effect op het organisatieklimaat per stijl.
- Een effectieve leidinggevende kan, afhankelijk van de situatie, putten uit meerdere stijlen.

We constateren dat er volgens de respondenten in de organisatie een breed palet van leiderschapsstijlen aanwezig is. De dominante stijlen van afdelingsmanager en teamleiders vullen elkaar aan.

Respondenten kennen aan de directeur het meest eenzijdige repertoire toe, waarbij de directieve stijl dominant is.

Nieuw college zoekende naar rol

Medio mei 2018 is een nieuw college aangetreden in Midden-Drenthe. De leiderschapsstijl van het nieuwe college wordt door de respondenten getypeerd als gezaghebbend en democratisch. Ten opzichte van het vorige college wordt aangegeven dat er in aanvulling op deze twee dominante stijlen een verschuiving is van een directieve naar een relationele stijl.

Medewerkers en teamleiders waarderen dit onderdeel van de stijl van het nieuwe college, zo blijkt uit de gesprekken. Tevens is er bij medewerkers waardering voor het 'luisterend oor' dat zij hebben ervaren als het gaat om het bespreekbaar maken van de situatie in de organisatie.

Het MT is op dat punt juist kritisch. Het plaatst vraagtekens bij de interventie van het college om een onafhankelijk onderzoek naar de organisatie uit te laten voeren. Daarbij gaat het om de rol van het college, de onderliggende motivatie en de timing (zomerreces).

Uit de gesprekken komt verder waardering naar voren voor de bestuurlijke ervaring van het vorige college. Beleidsmedewerkers wisten daardoor waar ze aan toe waren, zo geven zij aan. Het huidige college is in hun beleving nog zoekende, onder andere in het bepalen van bestuurlijke prioriteiten. Het gevoel van onwennigheid wordt bij een deel van de beleidsmedewerkers versterkt door de introductie van portefeuillehoudersoverleggen.

Coachende rol teamleiders komt niet uit de verf

Het Bouwplan kent een belangrijke rol in de organisatieontwikkeling toe aan een nieuwe functie in de organisatie, die van de teamleider. Uit de enquête komt naar voren dat gemiddeld genomen aan de benodigde leiderschapstijlen – coachend, democratisch en relationeel – worden toegedicht aan de teamleiders door de respondenten.

Uit de gesprekken blijkt dat de teamleiders in de dagelijkse praktijk nog moeite hebben om invulling te geven aan hun rol. Zij zijn zoekende naar hun positie en mandaat in de organisatie.

De teamleiders geven aan dat hun agenda's vol zitten met allerlei afstemmingsoverleggen. Ook worden zij regelmatig zelf inhoudelijk 'in het werk gezogen'. De coachende en faciliterende rol van de teamleiders staat daardoor onder druk, zo geven medewerkers en ook zichzelf aan.

Voorbeeldrol leidinggevenden ontbreekt

Bekend is dat het geven van het goede voorbeeld een belangrijke factor is bij het slagen van een organisatieverandering. Het Bouwplan geeft ook het belang van voorbeeldgedrag aan.

Uit de enquête komt naar voren dat medewerkers vinden dat afdelings-

hoofden en teamleiders niet het goede voorbeeld geven. Uit de gesprekken blijkt dat het bij afdelingshoofden gaat over (een gebrek aan) rolvastheid, diversiteit (kunnen omgaan met uiteenlopende meningen), aanspreekbaarheid en bereikbaarheid. Bij teamleiders gaat het vooral om beschikbaarheid.

Binnen het MT is al langere tijd sprake van instabiliteit door onderlinge spanningen. In de gesprekken is aangegeven dat deze voortkomen uit een loyaliteitsconflict (belang eigen afdeling versus MT-/organisatiebelang) en gebrek aan wederzijds respect.

Rolverwarring leidinggevenden

Op diverse onderwerpen komt uit de enquête een verschil van inzicht en opvattingen tussen MT-leden en teamleiders naar voren. Volgens het Bouwplan laten afdelingshoofden het vakwerk (uitvoering, beleidsadviezen) volledig over aan hun teams. De teamleiders besteden, mede afhankelijk van de inhoud en omvang van hun team, 70% van hun tijd aan leidinggeven.

In de praktijk is er veel onduidelijkheid over de taakverdeling van teamleider en afdelingshoofd, zo geven beide groepen aan. We hebben waargenomen dat dit zorgt voor frustratie en onderlinge spanningen. Er gaan beschuldigingen over en weer: de een zou op de stoel van de ander gaan zitten of uit zijn op diens positie. Dat ondergraaft het wederzijds vertrouwen.

Geregeld hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen teamleiders en afdelingshoofden over de rolverdeling. Gesprekken en sessies hebben tot dusver de onderlinge verhoudingen nog niet kunnen stabiliseren, zo blijkt uit gesprekken met MT en teamleiders.

Diverse teamleiders geven aan teleurgesteld te zijn doordat

E5

E6

verwachtingen die zij bij de start ten aanzien van hun nieuwe rol hadden niet zijn waargemaakt.

Functioneren OR onder druk

De OR en ook de interne en externe vertrouwenspersonen geven aan dat zij in de afgelopen periode intensief bezig zijn geweest met de ontwikkeling van de organisatie en het welzijn van de medewerkers.

Door de toenemende intensiteit van de signalen uit de organisatie en de grote betrokkenheid bij het wel en wee van de collega's is professioneel afstand nemen steeds lastiger geworden voor de leden van OR en vertrouwenspersonen. Wij hebben gezien dat de afgelopen periode zichtbaar een zware wissel op hen heeft getrokken.

De OR en het MT zijn als twee kampen tegenover elkaar komen te staan. Ook hier zien we een patroon van afnemend onderling begrip, onderling wantrouwen, verharding van standpunten en beschuldigingen over en weer.

De relatie tussen OR en WOR-bestuurder is al langere tijd gespannen, zo geven de leden van de OR aan. Medio 2018 is de relatie opnieuw ernstig verstoord geraakt en is van een functioneel overleg niet langer sprake.

Draagvlak directeur en MT ontbreekt bij medewerkers en teamleiders

In de gesprekken hebben we gevraagd naar eigen analyses over het ontstaan van de situatie in de organisatie in Midden-Drenthe. Medewerkers en teamleiders wijzen in de gesprekken richting directeur en MT.

Wat betreft de directeur worden daarbij de volgende redenen aangevoerd:

- de rol bij de totstandkoming van het Bouwplan; vooral het vasthouden

aan een plan waarvoor draagvlak op de werkvloer is ontbreekt;

- de rol bij de implementatie van het Bouwplan, met name het niet-creëren van reële financiële mogelijkheden;
- de leiderschapsstijl, die wordt ervaren als directief, besluiteloos en visieloos;
- de persoonlijke bejegening, die wordt ervaren als afstandelijk, waarbij ook kwalificaties als intimiderend en manipulatief zijn geuit;
- het afschuiven van verantwoordelijkheid, door het nieuwe college en de OR aan te wijzen als oorzaak van de ontstane situatie;
- het veronderstelde gebrek aan leiderschapskwaliteiten. De inzet van adviseurs in het MT heeft het vertrouwen onder medewerkers in het kunnen van de directeur geen goed gedaan, ook al gaat het om staffuncties die in gemeenteland gebruikelijk zijn in de directe nabijheid van een directie.

Wat betreft het MT worden de volgende redenen aangevoerd:

- Het MT – afdelingshoofden en adviseurs – is niet rolvast en gaat veelvuldig op de stoel van teamleiders en medewerkers zitten.
- Het MT is geen team, er is geen ruimte voor kritische tegengeluiden.
- Het MT is geen voorbeeld, is niet transparant en slecht benaderbaar.

We tekenen hierbij aan dat er binnen het MT sprake is van verschillende functies en dat de zittingsduur van de leden zeer verschillend is. De meningen van medewerkers en teamleiders over 'het MT' zijn voor 90% eensluidend, die over individuele leden van het MT lopen zeer uiteen.

Medewerkers

Om een beeld te krijgen van hoe de

gemeente Midden-Drenthe het doet ten opzichte van andere gemeenten in Nederland hebben we een vergelijking gemaakt op basis van cijfers van het A+O fonds Gemeenten. Deze cijfers hebben betrekking op 2017; de cijfers over 2018 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar. De aanduidingen D1 t/m D3 in de kantlijn verwijzen naar het dashboard in de bijlage.

P&O-cijfers 2017 rond landelijk gemiddelde

Het ziekteverzuim in de gemeente Midden-Drenthe was in 2017 als volgt:

D2

	Midden-Drenthe	Gemeente-klasse NL
Totaal	4,9%	5,3%
Langdurig	4,0%	3,7%

Tabel 3: Ziekteverzuim 2017

Het totale ziekteverzuim – exclusief zwangerschapsverlof – lag in 2017 onder het gemiddelde van Nederlandse gemeenten in de grootteklasse 20.000-50.000 inwoners. Het cijfer voor langdurig verzuim ligt er iets boven.

Verzuim loopt op in 2018

Het ziekteverzuim over de eerste drie kwartalen van 2018 bedroeg 5,9%, waarvan 4,3% langdurig (> 43 dagen). Totaal en langdurig ziekteverzuim zijn in 2018 het hoogst sinds 2009.

De cijfers van het A+O fonds Gemeenten over 2018 zijn zoals gezegd nog niet beschikbaar. Volgens het CBS lag het ziekteverzuim voor 'Openbaar Bestuur en overheidsdiensten' in de eerste drie kwartalen van 2018 op 5,6%. Midden-Drenthe hiermee vergelijken is lastig, omdat in dit cijfer ook andere overheidsorganen dan gemeenten zijn opgenomen.

Langdurig verzuim aandachtspunt

Het cijfer voor langdurig verzuim ligt in de gemeente Midden-Drenthe boven het landelijk gemiddelde.

De stijging van het aandeel langdurig verzuim is een landelijke trend. Het A+O fonds Gemeenten geeft als mogelijke verklaring de gemiddeld ouder wordende bezetting. Gemiddeld genomen melden oudere werknemers zich minder vaak ziek, maar als ze zich ziek melden is het vaak voor een langere tijd. Het stijgende aantal medewerkers ouder dan 60 jaar in de gemeentelijke bezetting betekent dat gemeenten relatief gezien vaker te maken hebben met langdurig zieken, aldus het A+O fonds.

De gemeente Midden-Drenthe kent een relatief oude populatie medewerkers. In de gemiddeld hoge leeftijd ligt een mogelijke verklaring voor het relatief hoge langdurig verzuim in Midden-Drenthe. Op basis van de beschikbare cijfers hebben we dit niet verder kunnen onderzoeken.

Over de aard van het ziekteverzuim vermeldt de Monitor bedrijfsvoering van de gemeente dat de "beperkingen betreffende het persoonlijke en sociaal functioneren" een punt van zorg zijn. Uit nagenoeg alle individuele gesprekken bleek dat onze gesprekspartners te maken hadden met werkgerelateerde stress en ziekte.

In 2018 stijgt de uitstroom

In 2017 zijn de in- en doorstroom hoger dan landelijk gemiddeld bij gemeenten in de grootteklasse 20.000-50.000 inwoners. De uitstroom (6,8%) ligt in 2017 lager dan gemiddeld.

In 2018 blijven instroom en doorstroom ongeveer op het niveau van 2017. De uitstroom stijgt van 13 (2017) tot 24 personen (2018, tot en met oktober).

Hiervan vertrokken 13 medewerkers op eigen initiatief en 10 medewerkers

D2

gingen met pensioen. In 2017 waren dit respectievelijk 6 en 5 medewerkers.

De uitstroom in 2018 op grond van 'eervol ontslag op eigen verzoek' is het hoogste cijfer sinds 2008. Tussen 2009 en 2017 lag dit aantal tussen de 2 en 6 personen.

Uit de verslagen van 15 exitgesprekken uit 2018 maken we op dat een derde van de desbetreffende medewerkers is vertrokken uit onvrede.

D3

Opleidingskosten relatief laag

De opleidingskosten binnen de gemeente Midden-Drenthe zijn lager dan bij vergelijkbare gemeenten. In 2017 heeft de gemeente minder uitgegeven aan opleidingen dan begroot. Door de beperkte financiële mogelijkheden zijn er weinig medewerkers die substantieel gebruik hebben kunnen maken van het opleidingsbudget, verdergaand dan verplichte bijscholing.

Uit de gesprekken blijkt dat er onder de medewerkers en teamleiders zowel sprake is van frustratie als van berusting. Uit de verslagen van de exitgesprekken uit 2018 komt naar voren dat opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor drie medewerkers de reden zijn geweest voor vertrek.

Personeelsbeleid ontbreekt nog

Het Bouwplan onderschrijft het belang van personeelsbeleid dat de ontwikkeling van medewerkers faciliteert. Beleid als kapstok voor de personele ontwikkeling was ten tijde van dit onderzoek in ontwikkeling. Deze strategische personeelsplanning kan helpen om de professionalisering, borging van kennis en kunde en vernieuwing te begeleiden.

Het nog ontbreken van dit beleid tot ruis en onrust geleid, bij medewerkers in het algemeen en de OR in het bijzonder. Het gesprek over de personele ontwikkeling wordt gevoerd aan de hand

van de tegenstelling *mbo'ers versus hbo'ers*, van bestaand naar gewenst niveau van de organisatie. Deze metafoor heeft geleid tot negatieve beeldvorming ("*We zijn dus niet goed genoeg*") en de eerder aangehaalde frustratie over de beperkte financiële middelen voor opleiding.

Ook het proces van werving en selectie heeft tot veel onrust geleid. Medewerkers geven aan dat zij het gevoel hebben geen eerlijke kans te hebben gehad ten opzichte van sollicitanten van buiten. Ook geven zij aan dat procedures niet volgens afspraak zijn verlopen.

Ongeveer de helft van de respondenten geeft in de enquête aan jaarlijks een ontwikkelgesprek te hebben. Uit de gesprekken komt naar voren dat het belang dat aan de ontwikkelgesprekken wordt gehecht beperkt is, hoofdzakelijk weer door de beperkte mogelijkheden die er in de dagelijkse praktijk zijn.

De beperkte financiële mogelijkheden hebben een rol gespeeld bij vervanging vanwege vertrek, ziekte of zwangerschap. Medewerkers en teamleiders geven aan dat door het niet of pas laat invullen het werk zich opstapelde bij collega's. Hierdoor is de werkdruk gestegen, zo geven medewerkers aan.

We hebben een aantal voorbeelden gezien van gevallen waarin lastige personele dossiers te lang op hun beloop zijn gelaten. Dat heeft niet alleen gevolgen voor de medewerkers in kwestie, maar ook voor hun teams. Zulke gevallen doen het vertrouwen in de werkgever geen goed, zo hebben we gemerkt in de gesprekken.

Strategie

Strategie en koers zijn onduidelijk

Het viel ons op dat in de gesprekken zelden de verbinding werd gelegd met de maatschappelijke opgaven van de gemeente Midden-Drenthe.

Wat bleek is dat de gemeente niet beschikt over een bestuurlijk-politiek toekomstperspectief, in de vorm van bijvoorbeeld een toekomstvisie of strategische agenda met een perspectief van 10-15 jaar.

Medewerkers en teamleiders geven in de enquête aan dat de visie en koers van de gemeente niet duidelijk zijn.

Organisatievisie functioneert niet

In 2016 is gewerkt aan een visie op de organisatie, het Bouwplan. Dit plan schetst een beeld van hoe de organisatie zich zou moeten ontwikkelen.

Naar onze mening sluit de inhoud van het Bouwplan aan bij de opvattingen over de positie en toegevoegde waarde van gemeenten in het huidige tijdsgewricht. Het plan leeft echter niet in de organisatie. Sterker nog, het roept bij veel medewerkers frustratie en weerstand op. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend:

- Het proces van de totstandkoming wordt door een groot deel van de medewerkers ervaren als niet-transparant en met een vooropgezette uitkomst.
- Voor sommigen is nut en noodzaak onduidelijk. Zij waren tevreden met de bestaande situatie.
- Anderen wijzen op een gebrekkige implementatie met een haperende projectmatige aanpak en ontbrekende financiële middelen.
- Tot slot is een aantal medewerkers teleurgesteld en gefrustreerd over de persoonlijke kansen van het Bouwplan.

Het gaat daarbij met name over de invulling van de functie van teamleider.

Ook bij medewerkers die niet zelf hebben meegedaan in de procedure is er onbegrip over de manier waarop de werving en selectie is verlopen.

Het gebrek aan draagvlak voor het Bouwplan heeft, in combinatie met het afnemende vertrouwen in het MT, ervoor gezorgd dat de doorvertaling ervan in afdelings-, team- en persoonlijke ontwikkelplannen niet van de grond is gekomen.

Focus op financiële mogelijkheden

Net als vele andere gemeenten in de afgelopen jaren moest Midden-Drenthe bezuinigen om een sluitende meerjaren-begroting te kunnen afleveren. De organisatie van Midden-Drenthe had voor 2017 en 2018 een totale bezuinigingsopgave van € 300.000,--.

Daarbovenop kwam een taakstelling om de kosten van de elf teamleiders structureel te dekken uit de bestaande personeelsbegroting. Deze taakstelling was aan het eind van het derde kwartaal van 2018 voor ongeveer de helft gerealiseerd.

Het MT heeft de (gevolgen van de) beperkte financiële mogelijkheden al in het Bouwplan geduid. Daarin werd onder andere ook de mogelijkheid opengehouden om het Generatiepact niet in te zetten voor verjonging en overdracht van kennis, maar als bezuinigingsmaatregel. Het resultaat is hetzelfde patroon: medewerkers die gebruikmaakten van het Generatiepact moesten naar eigen zeggen hetzelfde werk blijven doen in minder dagen of collega's moesten dat werk 'erbij doen'. Het gevolg: een oplopende ervaren werkdruk en afname van draagvlak en vertrouwen.

Systemen

E5

Zaaksysteem dwingend in plaats van ondersteunend

Het zaaksysteem van de gemeente Midden-Drenthe wordt door medewerkers ervaren als een doel op zich, in plaats van dat het systeem ondersteunt in de uitvoering van de primaire processen.

Er is en wordt gewerkt aan maatwerkoplossingen voor bepaalde werkprocessen, maar de indruk bij medewerkers is dat de mogelijkheden beperkt zijn en de doorlooptijden lang. Medewerkers wijzen op de kwetsbaarheid van het systeem en de afhankelijkheid van een beperkt aantal beheerders. Risicovol is dat medewerkers bypasses buiten het systeem om ontwikkelen om hun eigen werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Rondom het zaaksysteem doen verhalen de ronde over de onbespreekbaarheid van problemen met het systeem en het grote aantal mensen dat nodig zou zijn om het systeem te onderhouden. De medewerkers van het desbetreffende team geven aan dat de werkelijkheid een stuk genuanceerder ligt.

Managementinformatie op orde

Het MT maakt gebruik van een Monitor bedrijfsvoering, die per kwartaal verschijnt. Deze monitor bevat een uitgebreid dashboard van een groot aantal aspecten van bedrijfsvoering. De monitor wordt gebruikt voor gesprek met college en OR.

Structuur

Rolverwarring leidinggevenden

Zoals eerder aangegeven worden rollen en verantwoordelijkheden door afdelingshoofden en teamleiders niet ingevuld zoals beschreven in het Bouwplan.

Hierdoor ontstaat rolverwarring en onduidelijkheid bij medewerkers inzake 'wie waarover gaat'.

Wij hebben waargenomen dat er een ambivalente houding is onder medewerkers met betrekking tot de betekenis van management. Aan de ene kant is er veel behoefte aan autonomie en regelruimte. Uit de enquête komt naar voren dat medewerkers in de praktijk ook de ruimte ervaren om invulling te geven aan de eigen werkzaamheden en om zelf besluiten te nemen. Aan de andere kant is er een redelijke hiërarchische instelling in de organisatie, waarbij het nemen van eigen verantwoordelijkheid nog een punt van ontwikkeling is. Dit is destijds in het Bouwplan ook zo opgenomen.

Span of control aandachtspunt

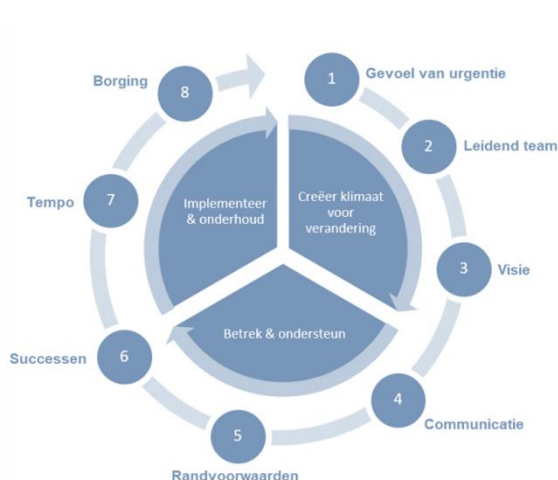
Volgens het Bouwplan zijn taken logisch op inhoud geordend. In een aantal teams zijn onderdelen samengevoegd die in de praktijk weinig met elkaar hebben. Er is hier meer naar de span of control gekeken dan naar de logica van taken.

In het Bouwplan zijn bewuste keuzes gemaakt om de span of control behapbaar te maken. Wij achten de huidige span of control groot in relatie tot de taak die de teamleiders volgens het Bouwplan hebben. Zeker in de fase van ontwikkeling van de organisatie waarin veel aandacht voor de medewerkers nodig is om het veranderproces door te maken en gelet op het feit dat de bezetting van teamleiders nog niet op volle sterkte is.

H4 | Duiding van onze bevindingen

In dit hoofdstuk geven we een nadere duiding van onze bevindingen. We geven mogelijke verklaringen en plaatsen kanttekeningen, met als doel te komen tot een afgewogen oordeel.

We gebruiken daarbij onderstaand model, afkomstig uit *Leiderschap bij verandering* van John P. Kotter, dat de randvoorwaarden ofwel succesfactoren beschrijft voor organisatieverandering.



Figuur 3: Succesfactoren verandering

Historie van onrustige tijden

De aanleiding voor dit onderzoek waren signalen uit de organisatie aan het college over angstcultuur, wantrouwen, langdurig ziekteverzuim, stagnerende organisatieontwikkeling, werkdruk en uit onvrede vertrekkende medewerkers.

Uit de enquête komt naar voren dat de sfeer in de organisatie in 2017-2018 is verslechterd. Uit de gesprekken blijkt dat de onrust verder teruggaat. Medio 2014 laat de gemeenteraad van Midden-Drenthe een onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar het bijstands- en re-integratiebeleid. Signalen van de accountant en negatieve berichtgeving in de media vormen de aanleiding voor het onderzoek.

Het bureau dat het onderzoek uitvoert concludeert dat de "pragmatische en oplossingsgerichte handelswijze domineert boven overheidsnormen als navolgbaarheid en transparantie". Later dat jaar treedt de burgemeester terug nadat een raadsmeerderheid vraagtekens plaatst bij zijn geloofwaardigheid en integriteit.

Het vertrouwen van de raad in de organisatie heeft een deuk opgelopen. Medewerkers van de desbetreffende afdeling hebben het moeilijk met de politieke en media-aandacht. Er volgt een periode waarin de nadruk in de organisatie ligt op aanpassing van werkprocessen ("basis op orde") en de ontwikkeling van houding en gedrag. De onderlinge verhoudingen in de raad blijven nog enige tijd gespannen.

Eind 2015 zorgt de opvang van asielzoekers in Oranje opnieuw voor een onrustige periode in Midden-Drenthe.

In 2016 wordt het Bouwplan opgesteld. Bij de start is er enthousiasme en gevoel van urgentie. Dat blijkt echter broos en van korte duur. Het – in de ogen van veel medewerkers – gemankeerde proces rondom het Bouwplan doet de onrust weer opflakkeren.

DNA van 'gewoon doen'

In het voorafgaande hebben we vastgesteld dat het in Midden-Drenthe ontbreekt aan een strategische visie en koers en een gedragen organisatievisie. Dat past bij het karakter van de gemeente zoals wij dat hebben ervaren tijdens ons onderzoek: een doe-gemeente waar mensen het liefst 'gewoon lekker aan het werk zijn'. Werkenderwijs ervaren hoe iets uitpakt en daarop zo nodig bijsturen past bij dat karakter. Het kan in de praktijk ook prima werken.

Bij controversiële vraagstukken, als er geen financiële armslag is of sprake is van verstoord vertrouwen, wrekt zich evenwel het ontbreken van een visie. Als besluiten niet kunnen worden afgezet tegen een ijkpunt of kompas, had een besluit net zo goed anders kunnen uitvallen.

Het nemen van besluiten gaat zonder richtinggevende visie vaak ook langer duren. Dat voedt het gevoel dat er in de organisatie sprake is van ad-hocbeleid en besluiteloosheid. Dat holt vervolgens weer het draagvlak voor het management uit, waarvan medewerkers immers juist visie en daadkracht (mogen) verwachten.

Tijden van bezuinigingen

Midden-Drenthe is een gemeente die de dingen graag zelf doet. De gemeente voert veel taken in eigen beheer uit, zoals de zwembaden, de buitendienst, de belastingen en de ICT.

D3

Een relatief groot deel van de organisatie is bezig met uitvoerende taken. Dit uit zich onder andere in een relatief lage inschaling en een lager gemiddeld opleidingsniveau. De omvang van de formatie is verder vergelijkbaar met gemeenten van deze grootteklasse.

Keuzes rondom de uitvoering van (wettelijke) taken zijn vanzelfsprekend aan de politiek. Wat vervolgens belangrijk is, is dat het gesprek plaatsvindt tussen politiek, bestuur en organisatie over de implicaties van gemaakte keuzes. Daarbij gaat het in essentie om het in balans brengen van het niveau van dienstverlening en de financiële middelen die nodig zijn voor de (ontwikkeling van de) organisatie om dat niveau te kunnen realiseren.

In tijden van bezuinigingen is dat gesprek des te belangrijker. Ons is duidelijk geworden dat de financiële situatie van grote betekenis is geweest voor de organisatieontwikkeling. Het niet, deels of niet tijdig vervullen van vacatures, de inzet van het Generatiepact als bezuiniging en de beperkte ruimte voor opleiding hebben de organisatie geen goed gedaan.

Het gesprek hierover tussen politiek, bestuur en organisatie van Midden-Drenthe heeft in onze ogen onvoldoende plaatsgevonden, althans in die zin dat het heeft geleid tot tastbare en bruikbare resultaten voor de organisatie.

De werkelijkheid versus percepties

Effectieve communicatie is een van de noodzakelijke randvoorwaarden bij organisatieontwikkeling. In de familiecultuur van Midden-Drenthe is communicatie extra belangrijk, gelet op de werking van verhalen die een eigen leven kunnen gaan leiden.

In de verbinding van bestuur, management en organisatie spelen twee vormen van communicatie een belangrijke rol: de terugkoppeling vanuit het college en de MT-verslagen.

Uit de gesprekken is ons gebleken dat veel medewerkers de MT-verslagen niet transparant en informatief vinden. De indruk bestaat dat slechts een beperkt deel van de informatie wordt gedeeld. Medewerkers voelen zich hierdoor niet serieus genomen en de interesse en het vertrouwen in de verslagen neemt af.

Medewerkers en teamleiders die collegevoorstellen opstellen, gaven in de gesprekken aan dat ze de terugkoppeling uit het college regelmatig ervaren als een publiekelijke veroordeling. De directe stijl van de directeur in combinatie met de moeite met het omgaan van feedback hebben een elkaar versterkend effect.

Inhoud en toon van de communicatie hebben ervoor gezorgd dat deze door medewerkers met groeiende argwaan en cynisme wordt begroet. Eigen percepties en verhalen bleven in stand. Op een zeker moment kon het MT geen goed meer doen. Elke actie, elk voorstel was verdacht. Zo wordt de introductie van nieuwe medewerkers in de periode van ons onderzoek bestempeld als een 'goednieuwsshow' en het openstellen van vacatures als een 'goedmakertje'.

Het uiteindelijke effect is een verslechtering van het organisatieklimaat en daarmee ook een slechter presteren van de organisatie. De communicatie vanuit het MT is niet in staat gebleken om dit patroon te doorbreken en de verbinding met de organisatie te houden.

Tijd en tempo van implementatie

Organisatieontwikkeling kost tijd. Sinds het opstellen en vaststellen van het Bouwplan is er gewerkt aan de organisatie. Ten tijde van dit onderzoek was de met het Bouwplan ingezette ontwikkeling dus zo'n twee jaar onderweg.

Het is moeilijk om aan te geven hoelang een organisatieontwikkeling als deze nodig heeft. Ervaringsdeskundigen geven aan dat daar toch al gauw vijf jaar mee gemoeid is. Het Bouwplan gaat uit van een periode van drie jaar om te komen tot resultaat. Vanuit dat perspectief zou het te vroeg zijn om de organisatie op dit moment de maat te nemen.

Tegelijkertijd is organisatieontwikkeling volgens actuele inzichten een continu proces, waarin voortdurend stappen worden gezet in de gewenste richting. Het ontwikkeltraject in Midden-Drenthe maakte met het Bouwplan een valse start, die het ons inziens niet meer te boven is gekomen.

De diverse projecten die ten behoeve van de implementatie zijn opgestart konden veelal slechts tijdelijk op steun vanuit de organisatie rekenen. Quick wins en herkenbare successen, die het proces van de nodige impulsen hadden kunnen voorzien, bleven uit. De animo om deel te nemen aan projectgroepen is steeds verder gedaald, zo maken we op uit de gesprekken.

Wat ons opviel is dat het eigenaarschap van (de implementatie van) het Bouwplan onduidelijk is. Er is geen herkenbare aanvoerder vanuit het MT, er is geen kopgroep van aanjagers en ambassadeurs die anderen mee op sleeptouw nemen. Veel medewerkers voelen zich opgezadeld met een organisatievisie die ze niet als de hunne beschouwen. Deze weerstand is door het MT niet bespreekbaar gemaakt.

De aanstelling van de teamleiders is een belangrijke mijlpaal geweest. Dat zo'n nieuwe rol in de organisatie gepaard gaat met een periode van ontwikkelen, zoeken en aanpassen, vinden we logisch.

Ondanks de moeizame start ook op dit punt, onderschrijven we de in het Bouwplan gemaakte keuze voor de introductie van de rol van teamleider. Deze past in onze ogen goed bij de aard en het karakter van de organisatie en de ontwikkelopgave. Medewerkers hechten enerzijds aan autonomie en ruimte, anderzijds ook aan een leidinggevende die benaderbaar is en er voor hen is als het nodig is.

Lagere werkbeleving in vergelijking met andere gemeenten

De Kennisbank Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevat data over de werkbeleving bij Nederlandse gemeenten. Figuur 4 bevat een overzicht van diverse aspecten van werkbeleving.

Hieruit komt naar voren dat gemeenten gemiddeld genomen te maken hebben met een lage betrokkenheid bij de organisatie en een lage tevredenheid over de wijze van leidinggeven. In Midden-Drenthe komt daarbij in vergelijking met andere gemeenten een lagere tevredenheid met de:

- arbeidsorganisatie;
- informatievoorziening en communicatie binnen de organisatie;
- loopbaanmogelijkheden.

Naarmate medewerkers leiderschap, organisatie en loopbaanmogelijkheden lager beoordelen, verzuimen zij vaker en zijn zij minder loyaal aan hun baan, zo blijkt uit werkbelevingsonderzoek. De uitkomsten van ons onderzoek in Midden-Drenthe liggen hiermee in lijn.

Complexiteit van de veranderopgave

Op basis van de voorgaande duidingen stellen we vast dat de veranderopgave in Midden-Drenthe complex van aard was:

- Het ontbrak aan een passend klimaat voor verandering: het gevoel van urgentie was van korte duur, de organisatievisie werd niet gedragen en er was geen leidend team. Noch binnen het MT, noch binnen de organisatie.
- De randvoorwaarden waren ongunstig: de financiële mogelijkheden waren beperkt door bezuinigingen en de personele taakstelling, de communicatie was

ineffectief, negatieve verhalen voedden het groeiend onbehagen in de organisatie.

- Dat alles had tot gevolg dat de implementatie, laat staan de borging, eigenlijk nooit goed van de grond is gekomen. Daarvoor ontbrak het ook aan een effectieve projectmatige aanpak.

Deze combinatie van factoren en het uitblijven van een tijdige en effectieve interventie hebben geresulteerd in een negatieve spiraal in de ontwikkeling van de organisatie.

Bemiddelen of interveniëren

Om de situatie in Midden-Drenthe verder te kunnen duiden, hanteren we de Escalatieladder van Glasl. Dit is een veelgebruikt middel om de mogelijkheden van bemiddeling in beeld te brengen. De Escalatieladder bevat 9 treden, verdeeld over drie hoofdfasen. Figuur 5 bevat een weergave van de ladder.

Hoe verder men afdaalt op de ladder, hoe grimmiger en hoe lastiger op te lossen de situatie wordt. De grens voor bemiddeling ligt op de overgang tussen de tweede en de derde fase.

In Midden-Drenthe herkennen we uit enquêtes, gesprekken en observaties inmiddels voorbeelden van gedrag uit de derde fase.

De medewerkers en teamleiders geven in de gesprekken aan dat wat hen betreft de situatie in de organisatie aan de grens van het werkbare is gekomen. De medewerkers hebben in brieven die de drie afdelingen in september 2018 aan het college stuurden aangegeven dat er een structurele oplossing moet komen.



H5 | Conclusies en adviezen

Ons onderzoek betrof een breed onderzoek naar alle aspecten van de organisatieontwikkeling van de gemeente Midden-Drenthe. Organisationsklimaat en leiderschapstijl hebben daarbij bijzondere aandacht gekregen. Op basis van onze bevindingen vatten we de situatie in de gemeente Midden-Drenthe, onderverdeeld naar de onderscheiden aspecten van het organisationsklimaat, onderstaand samen in tabel 5.

Op basis van alle input die we hebben verzameld concluderen we dat de organisatie in een negatieve spiraal terechtgekomen is. Dat komt door het ontbreken van een passend klimaat voor verandering (urgentie, visie, leidend team), het niet creëren van de juiste randvoorwaarden (financiën en communicatie) en het – mede daardoor – niet van de grond komen van de implementatie van het Bouwplan.

Onderdeel	Toelichting	Bevinding
Verantwoordelijkheid	De mate waarin medewerkers hun functie kunnen vervullen zonder alles te hoeven afstemmen met een leidinggevende	Medewerkers ervaren veel ruimte om invulling te geven aan eigen werkzaamheden. Er is sprake van rolverwarring onder leidinggevenden.
Duidelijkheid	De mate waarin medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt en hoe dat bijdraagt aan doelstellingen van de gemeente en het team	Het ontbreekt aan visie en strategie, afdelings-, team- en persoonlijke ontwikkelplannen ontbreken of worden beleefd als een papieren werkelijkheid.
Flexibiliteit	De mate waarin procedures en regels zijn geminimaliseerd en de mate waarin medewerkers worden aangemoedigd om te innoveren	Er is ruimte om werkzaamheden naar eigen inzicht in te vullen. Medewerkers ervaren het zaksysteem als dwingend in plaats van ondersteunend. Nieuwe initiatieven worden niet of nauwelijks gestimuleerd door het MT.
Teamgeest	De mate waarin men trots is om voor de gemeente en het team te werken en waarin men elkaar steunt in het werk	De betrokkenheid bij de organisatie als geheel is laag, die bij het eigen team is juist hoog. Op beide punten is sprake van een afname in werkbeleving in het afgelopen jaar. Verzuim en uitstroom zijn op het hoogste punt in tien jaar.
Waardering	De mate waarin medewerkers zich gewaardeerd en erkend voelen voor geleverde prestaties	Professionele ontwikkeling wordt bepaald door financiële afwegingen. Het budget is relatief laag. Een deel van de medewerkers ervaart willekeur in beloning en waardering.
Prestatiemaatstaven	De mate waarin medewerkers vinden dat er uitdagende en haalbare doelstellingen zijn gesteld voor de organisatie en voor zichzelf	Projectmatig, resultaatgericht werken aan de organisatie is beperkt ontwikkeld. Het functioneel aanspreken en aangesproken worden op prestaties is ingewikkeld.

Tabel 5: Samenvatting bevindingen organisationsklimaat

We troffen een improductief klimaat aan met moeizame verhoudingen, gevoel van onveiligheid en verstoord onderling vertrouwen. De organisatie draait op basis van routine en loyaliteit.

De rek is er inmiddels uit. Er is sprake van roofofbouw op medewerkers, door de organisatie en door henzelf. Veel medewerkers voelen zich machteloos en zijn aan het overleven. Medewerkers die daartoe in staat zijn vertrekken, of overwegen het. Anderen zijn ziek geworden.

We herkennen kenmerken van een verwaarloosde organisatie. Groepen medewerkers die vanuit angst en wantrouwen bij elkaar steun zoeken zijn elkaar steeds steviger gaan vasthouden, ook buiten de muren van de organisatie.

Medewerkers trekken zich terug in hun teams, versnippering dreigt. Beelden met betrekking tot gremia en personen leiden binnen die groepen eigen levens en worden onderling breed uitgemeten. In deze 'familiecultuur' wordt het leed van collega's gevoeld als eigen leed.

De leidinggevenden zijn er niet in geslaagd om te interveniëren in de negatieve spiraal. Er is sprake van rolverwarring en onderling wantrouwen tussen MT en teamleiders. Het MT is geen verbindend en strategisch sturend gremium, zoals bedoeld in het Bouwplan.

Het Bouwplan blijkt in de praktijk geen kompas te zijn voor de ontwikkeling van de organisatie. Integendeel, het roept bij medewerkers weerstand en frustratie op. De sturing was de afgelopen jaren door (zelf) opgelegde bezuinigingen eenzijdig financieel. Het op orde houden en brengen van de formatie en het bieden van mogelijkheden voor professionele ontwikkeling werden daardoor gehinderd.

Kernboodschap: opnieuw beginnen

We stellen vast dat de staat van de organisatie het resultaat is van een proces dat al enkele jaren gaande is. Het werken aan herstel zal de nodige tijd en energie vergen.

Stevige ingrepen zijn noodzakelijk om als organisatie duurzaam fit te worden. Werken aan het herstel van vertrouwen bij medewerkers en het bieden van perspectief – collectief en individueel – vormen wat ons betreft de centrale opgave.

Dat vraagt om rust én duidelijkheid, zorgen dat medewerkers en onderdelen niet kopje onder gaan en doorpakken waar nodig. Effectieve communicatie is nodig om te werken aan herstel van vertrouwen.

Op basis van onze bevindingen adviseren we het college van B en W om:

- in samenspel met medewerkers en leidinggevenden te komen tot een gedragen organisatievisie en strategie op basis van de voorliggende maatschappelijke opgaven en daarbij passende kernwaarden;
- met de gemeenteraad het gesprek aan te gaan over een realistisch financieel perspectief voor de uitvoering van de organisatievisie;
- met de gemeenteraad het gesprek aan te gaan over een strategische agenda of toekomstvisie;
- de organisatievisie als uitgangspunt te nemen voor strategische personeelsplanning en de gesprekkencyclus met medewerkers.

Mee te nemen in de organisatievisie is een herbezinning op systemen en structuur, maar deze aspecten hebben wat ons betreft een lagere prioriteit.

Met een nieuwe topstructuur

Wij achten een interventie in de topstructuur noodzakelijk. Medewerkers ervaren het MT als visieloos, besluiteloos en niet als een team, en daarmee niet als een boeg- en voorbeeld in de gewenste ontwikkeling van de organisatie. Op basis van ons onderzoek delen wij dat beeld.

Gezien de historie, de verstoorde verhoudingen en het gebrek aan vertrouwen en geloofwaardigheid bij de medewerkers om op te treden als inspirerende en verbindende leider, achten wij het in het belang van de dienstverlening onontkoombaar dat de benodigde verandering door een andere eindverantwoordelijke wordt opgepakt.

Door deze nieuwe directeur zal een nieuw, wat ons betreft compact, managementteam moeten worden gevormd.

Voor de teamleiders zien we een belangrijke toegevoegde waarde in de komende periode. Precies zoals oorspronkelijk was bedoeld in het Bouwplan.

Doorpakken en een heldere opdracht zijn randvoorwaarden voor succes. De nieuwe directeur moet de condities meekrijgen om zijn/haar management- en bestuurlijke verantwoordelijkheden stevig te kunnen neerzetten, rekening houdend met de historie, de huidige situatie en het absorptievermogen van de organisatie.

We geven tot slot de OR in overweging om een nieuwe start te maken. Schrijf nieuwe verkiezingen uit en pak met een frisse bezetting de medezeggenschap weer op.

Bijlage Internetenquête

Opzet enquête

- De vragen in de internetenquête zijn gebaseerd op het Bouwplan en vragenlijsten van werkbelevingsonderzoek.
- In de vragen is gebruikgemaakt van een vijf puntsschaal, bijvoorbeeld "helemaal eens" tot "helemaal oneens".
- De resultaten zijn geplot in een spinnenweb, met onderscheid tussen drie groepen respondenten: medewerkers, lid van het managementteam en teamleider.
- Te verwachten is dat het gemiddelde rondom het midden van de schaal (3) uitkomt.
- Scores lager en hoger dan het midden en de items waarop respondentgroepen afwijkend ten opzichte van elkaar antwoorden zijn aanleiding voor nadere duiding.

Achtergrondvragen

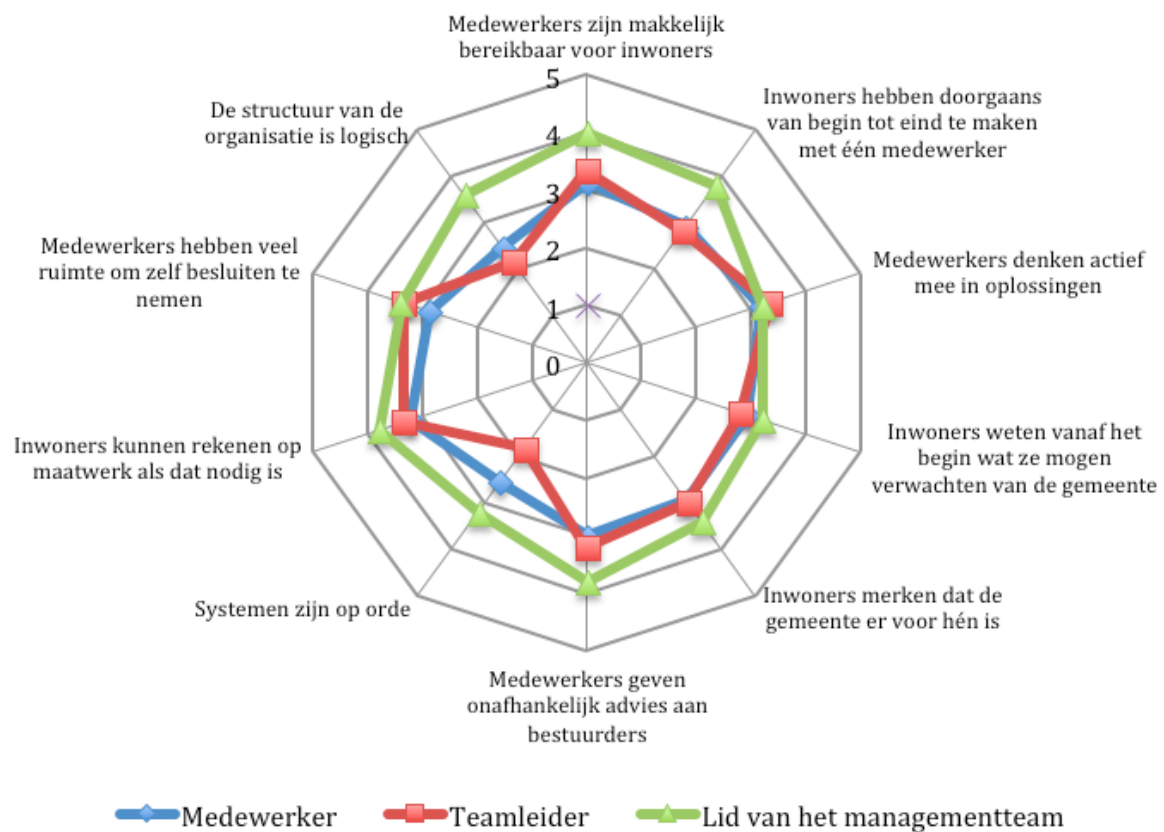
		N	%
Ik vul deze vragenlijst in als:	Medewerker	197	91,6%
	Teamleider	6	2,8%
	Lid van het managementteam	5	2,3%
	Lid van de gemeenteraad	7	3,3%
	Totaal	215	100,0%
		N	%
Hoe lang ben je werkzaam bij de gemeente Midden-Drenthe?	Minder dan één jaar	15	6,9%
	Tussen één en twee jaar	14	6,5%
	Tussen twee en vijf jaar	19	8,8%
	Tussen vijf en tien jaar	27	12,5%
	Langer dan tien jaar	141	65,3%
	Totaal	216	100,0%
		N	%
In welk team ben je werkzaam?	Team Advies	18	8,3%
	Team Financiën en Facilitair	13	6,0%
	Team Informatisering en Belastingen	18	8,3%
	Team Gemeentewinkel	14	6,5%
	Team Omgeving en Veiligheid	16	7,4%
	Team Ruimtelijk Beleid en Projecten	21	9,7%
	Team Buitendienst	18	8,3%
	Team Beleid en Samenleving	16	7,4%
	Team WMO en Jeugdzorg	18	8,3%
	Team Zwembaden	17	7,8%
	Team Inkomen, Werk en Onderwijs	21	9,7%
	Staf	5	2,3%
	Griffie	1	0,5%
	Niet van toepassing	8	3,7%
	Wil ik liever niet zeggen	13	6,0%
	Totaal	217	100,0%

E1

Op dit moment is mijn algemeen gevoel over de gemeente Midden-Drenthe:		N	%
	Positief	32	14,7%
	Neutraal	86	39,4%
	Negatief	94	43,1%
	Weet niet / geen mening	6	2,8%
Totaal		218	100,0%

E2

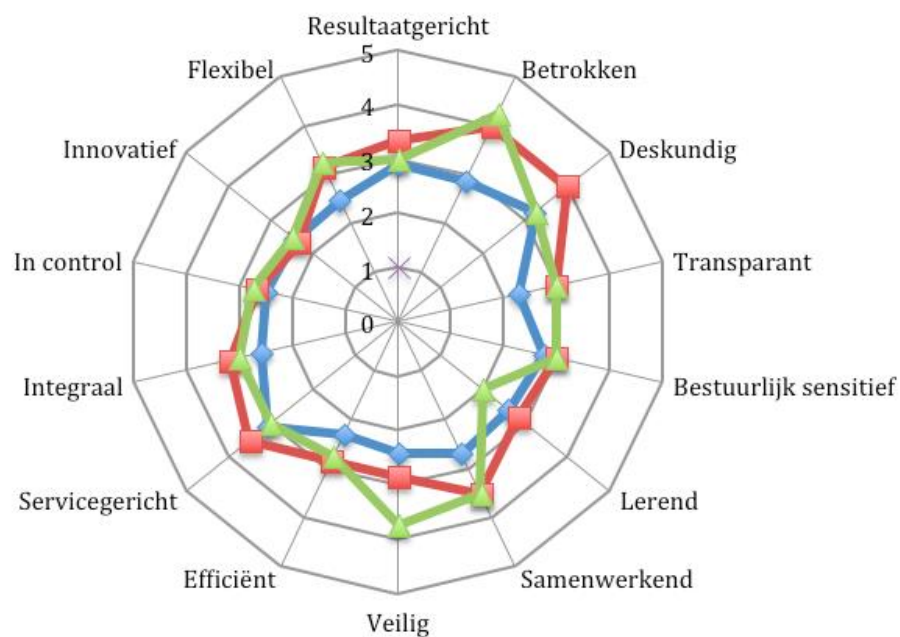
In 2016 is het Bouwplan voor de organisatie vastgesteld. Dit bevat een beeld van hoe de organisatie zou moeten werken. In welke mate zijn de volgende ambities volgens jou gerealiseerd?



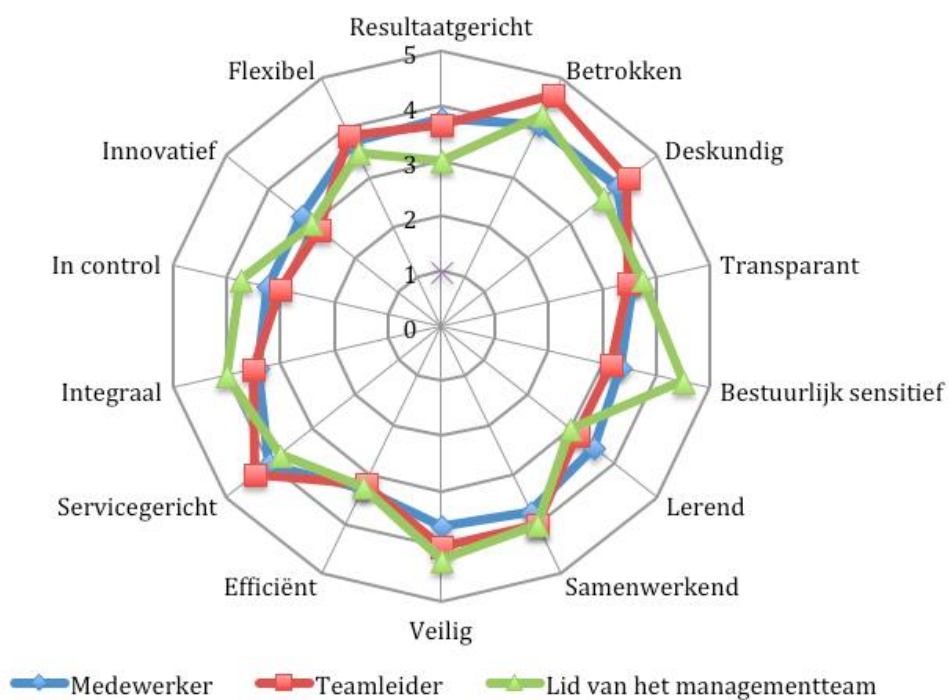
E3

Het Bouwplan bevat de kwaliteiten die nodig zijn om goed werk te kunnen leveren aan inwoners en bestuur. In welke mate zijn volgens jou de volgende kwaliteiten op dit moment van toepassing, op de organisatie als geheel en op jouw eigen team?

Organisatie als geheel:

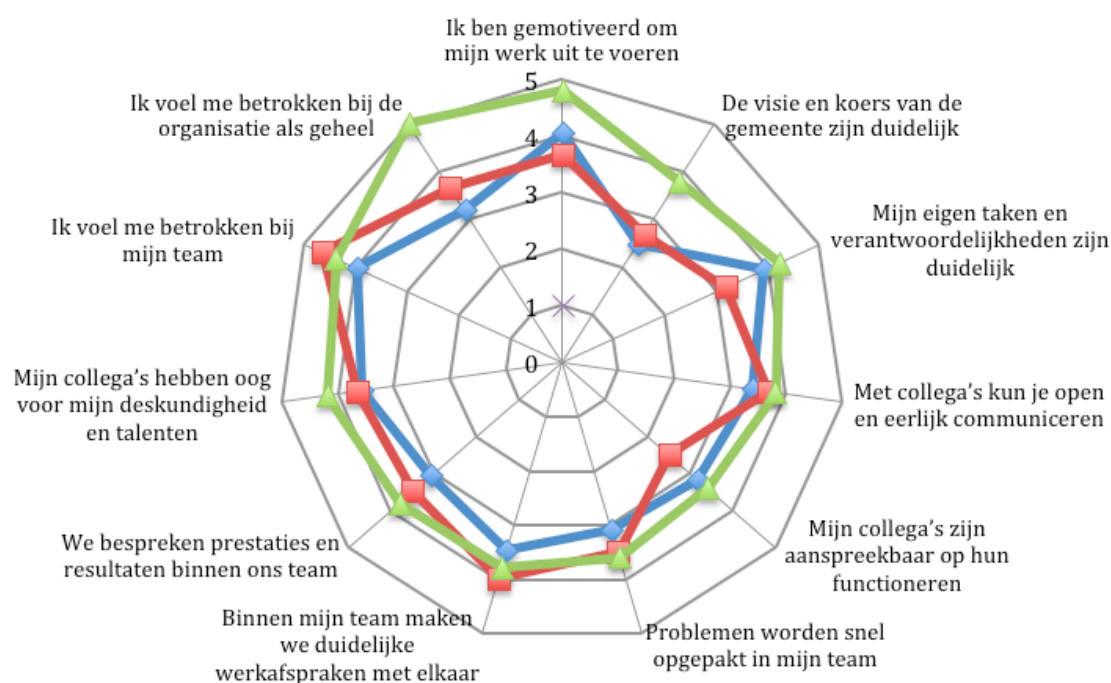
**E4**

Eigen team:

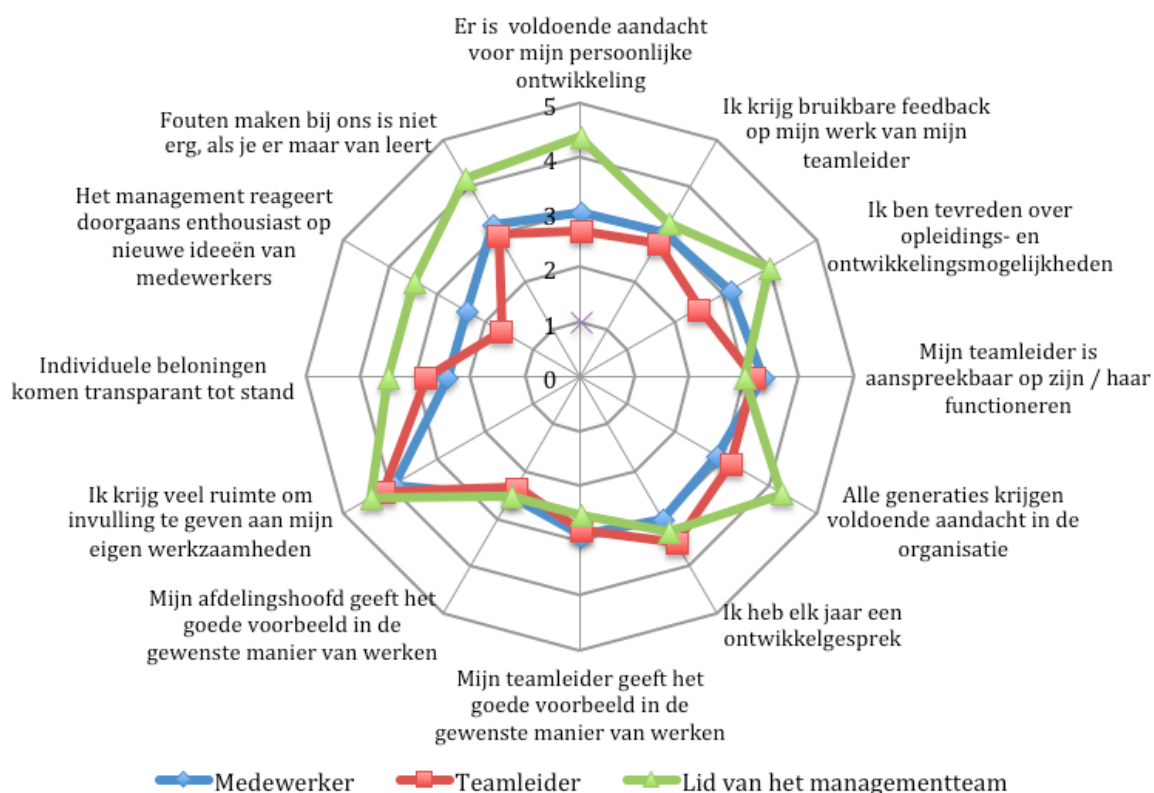


E5

Geef aan in hoeverre je het eens bent met de volgende uitspraken:

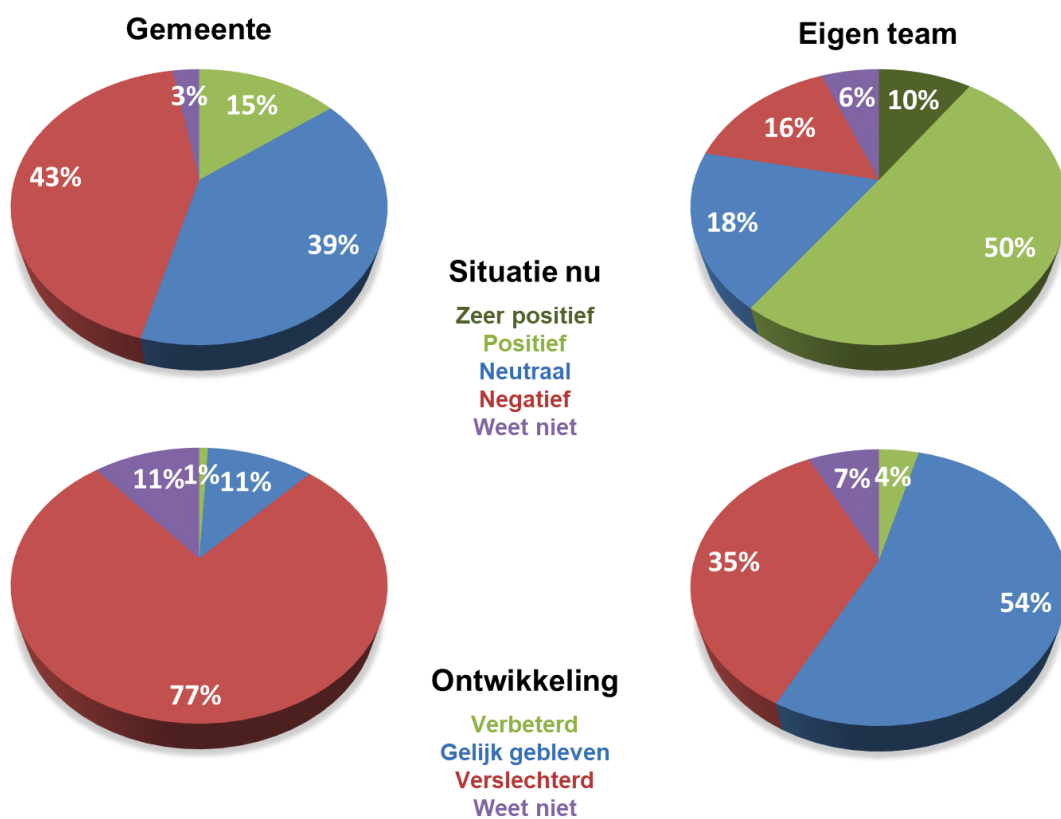


E6



E7

Op dit moment is mijn algemeen gevoel bij de gemeente Midden-Drenthe / Welke omschrijving past het best bij jouw werkomgeving?



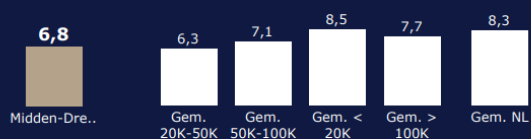
Bijlage Dashboard Fitte Gemeente

D1

Formatie

224,0 FTE | 269 Medewerkers

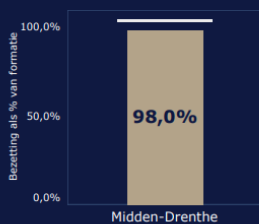
FTE / 1000 inwoners



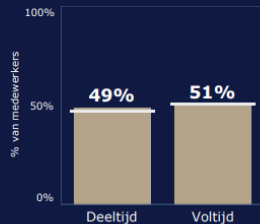
FTE per afdeling (% van totaal FTE)



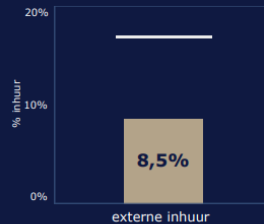
Bezetting als % van formatie



Verdeling voltijd/deeltijd



Externe inhuur



Legenda

- Midden-Drenthe
- cijfers A+O fonds
Gem. 20K-50K

Bron: Uitsluitend personeelsdata Midden-Drenthe, Personeelsmonitor 2017 A+O fonds

D2

Mobiliteit

Instroom - doorstroom - uitstroom

Instroom: 11,6% 26 medewerkers

Doorstroom: 3,1% 7 medewerkers

Uitstroom: 6,3% 14 medewerkers

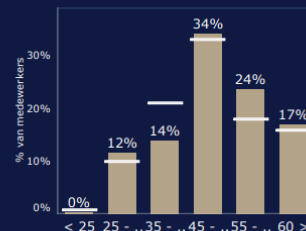
Leeftijd

Gemiddelde leeftijd
Midden-Drenthe:

50,2 jaar
Mediaan: 52,0 jaar

Gemiddelde leeftijd A+O fonds

48,3 jaar



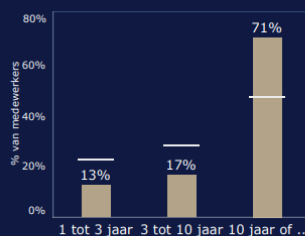
Aantal jaren in dienst

Gemiddeld aantal jaren in
dienst bij gemeente
Midden-Drenthe:

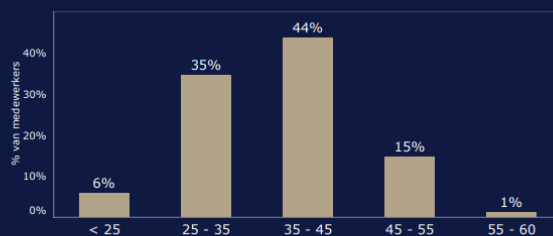
12,8 jaar
Mediaan: 14,1 jaar

Gemiddeld aantal jaren in
dienst A+O fonds:

11,6 jaar



Leeftijd bij in diensttreding

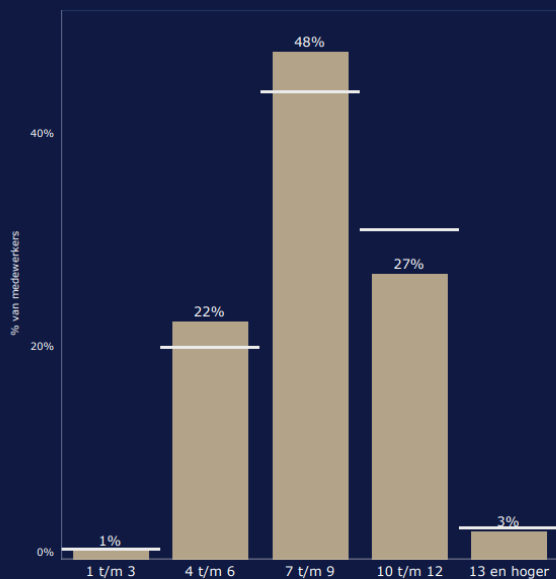


Bron: Uitdraai personeelsdata Midden-Drenthe, Personeelsmonitor 2017 A+O fonds

D3

Beloning en ontwikkeling

Gemeentelijke bezetting naar salarisschaal



Opleidingskosten per FTE *



Legenda

- Midden-Drenthe
- cijfers A+O fonds
Gem. 20K-50K

Bron: Uitdraai personeelsdata Midden-Drenthe, Personeelsmonitor 2017 A+O fonds

