

OPDRACHT

SANTPOORT

12 OKTOBER

PLAN VAN AANPAK

VERBETERTRAJECT GEMEENTELIJKE

ORGANISATIE ANNA PAULOWNA

"NAAR EEN NIEUW POLDERMODEL"

OPDRACHTGEVER:
BURGEMEESTER EN
WETHOUDERS GEMEENTE ANNA
PAULOWNA

MANAGER: R. BOGAARDS

SANTPOORT

12 OKTOBER 1999

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.	3
2.	Doelstellingen	4
3.	Analyse van de huidige situatie	5
3.1.	Beschrijving huidige situatie	5
3.1.1.	Strategie,	6
3.1.2.	Structuur	7
3.1.3.	Systemen	.11

3.1.4.	Stijl van leidinggeven	12
3.1.5.	Staf	14
3.1.6.	Sleutelwaarden	14
3.1.7.	Significante waarden	15
4.	Bevindingen en conclusies	15
5.	Gewenste eindsituatie	17
5.1.	Activiteiten op de korte termijn	17
5.2.	Activiteiten op de langere termijn	19
5.3.	Randvoorwaarden voor succes	20
6.	Kritische succesfactoren	21
7.	Informatie en communicatie	22
8.	Rol Interim-manager	22
9.	slot	23
bijlage 1,	Overzicht geraadpleegde personen	24
bijlage 2,	overzicht geraadpleegde literatuur en documenten	25

1. INLEIDING

Op 20 juli 1999 heeft het college van Burgemeester en Wethouders aan Ernst. & Young Interimmanagement B.V. opdracht verstrekt voor het opstellen en het trekken van een verbetertraject voor de gemeentelijke organisatie.

Directe aanleiding voor het verbetertraject vormt de cumulatie van in toenemende mate

optredende botsingen tussen het college van B&W en de gemeentesecretaris o.a. tijdens de collegevergaderingen én het teruggeven van de interventieopdracht over de vorderingen van het' door de gemeentesecretaris opstelde "Plan Aanpak" door de fractievoorzitters.

Tijdens een bijeenkomst op 29 juni- 1999 van B&W en de fractievoorzitters werd geconstateerd dat er niet of nauwelijks vorderingen waren gemaakt met de uitvoering van het plan tot verbetering van het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Voor de fractievoorzitters was dit aanleiding om de interventieopdracht terug te geven aan het college. Door de fractievoorzitters werd tevens een afnemend vertrouwen tussen het college en de gemeentesecretaris geconstateerd. Voor het college waren de gebeurtenissen aanleiding een interimmanager aan te stellen, die het noodzakelijke verbetertraject ter hand zou moeten gaan nemen.

De opdracht wordt uitgevoerd door de interim-manager, de heer R. Bogaards. Gedurende de uitvoering van de opdracht treedt de heer drs. W.H. van den Hoek, sectormanager Lokale Overheden bij Ernst & Young op als counsellor.

Wij zijn onze opdracht begonnen op 30 augustus 1999. In hoofdlijnen bestaat onze opdracht uit het opstellen en trekken van een verbetertraject voor de gemeentelijke organisatie en het coachen van de gemeentesecretaris in zijn functioneren als hoofd van de organisatie.

In de afgelopen weken hebben wij ons breed georiënteerd op het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Wij hebben documenten bestudeerd, bedrijfsprocessen geobserveerd, staf- en collegevergaderingen bijgewoond en veel individuele- en groepsgesprekken met betrokkenen in en bij de organisatie gevoerd. Een overzicht van de geraadpleegde personen en geraadpleegde documenten treft u aan in de bijlagen 1 en 2.

Zeer tot onze spijt hebben wij geen gesprekken met de gemeentesecretaris kunnen voeren. De secretaris heeft zich ziek gemeld en heeft vanuit die positie geen gesprek willen voeren.

Door het college is vooraf de intentie uitgesproken dat de gemeentesecretaris in het traject voor het beter functioneren van de organisatie een belangrijke rol heeft te vervullen en daarbij van' de interim manager persoonlijke coaching zal krijgen. De afwezigheid van de gemeentesecretaris is uiteraard van invloed op de aanpak van de opdracht, maar het verbeteren van het functioneren van de gemeentelijke organisatie blijft het hoofddoel.

Onze werkzaamheden van de afgelopen weken resulteren in onderhevig Plan van Aanpak.

In hoofdstuk 2 hebben wij de doelstelling van onze opdracht nader beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een analyse van de huidige situatie van het functioneren van de organisatie en onze bevindingen daarover. In hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen en conclusies weer. In hoofdstuk 5 beschrijven wij de gewenste eindsituatie van het verbetertraject. In hoofdstuk 6 gaan wij 'm op de kritische succesfactoren van het verbetertraject. In hoofdstuk 7 wordt stil gestaan bij het belang

van goede informatie en communicatie gedurende het verbetertraject. In hoofdstuk 8 wordt kort op de rol, van de Interim-manager ingegaan Het Plan van Aanpak wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een enkele slotopmerking.

2. Doelstellingen van de opdracht

Al vele jaren leeft de overtuiging bij de gemeenteraad, het college van B&W en in het ambtelijk@ apparaat dat het Genereren van de gemeentelijke organisatie dient te worden verbeterd. De organisatie is in de afgelopen jaren niet bij machte geweest zelf het (dis-)functioneren van de organisatie helder in kaart te brengen en een veranderingstraject in gang te zetten. De organisatie, in de eerste plaats het college van B&W en het ambtelijk management heeft er de tijd niet voor vrijgemaakt. Bovendien heeft het ontbroken aan een gemeenschappelijk draagvlak tot verandering. Integendeel, de sfeer tussen het college van B&W en het ambtelijk topmanagement is er alleen maar grimmiger door geworden.

De hoofddoelstellingen van de opdracht zijn:

- ? het opstellen en trekken van een verbetertraject van de gemeentelijke organisatie;.
- ? het coachen van de gemeentesecretaris in zijn functioneren.

Bij een verbetertraject van een gemeentelijke organisatie gaat het o.a. over:

- ? missie van de organisatie;
- ? doelstellingen van de organisatie;
- ? bedrijfsmatig werken;
- ? klantgericht werken;
- ? kwaliteit van de producten,
- ? kwaliteit van de medewerkers;
- ? bestuurscultuur;
- ? werkcultuur;
- ? communicatiestructuur;
- ? externe gerichtheid;
- ? integrale bedrijfsvoering;
- ? integraal management.

Wil de organisatie ook op de langere termijn adequaat en goed kunnen blijven functioneren dan dient, de gemeentesecretaris als hoofd van de gemeentelijke organisatie hierin een initiërende, inspirerende en sturende rol te vervullen. Afgezet tegen de huidige situatie vraagt dat een andere stijl van leidinggeven, een andere wijze van communiceren met het bestuur en de ambtelijke organisatie, andere werkwijzen en het tot stand brengen van een andere werkcultuur binnen de organisatie. De coaching van de gemeentesecretaris zal juist op deze aspecten gericht moeten zijn.

3. Analyse van de huidige situatie

Naast een algemene beschrijving van de gemeente Anna Paulowna analyseren wij de gemeentelijke organisatie op een 7-tal dimensies. We besteden aandacht aan achtereenvolgens strategie, structuur, systemen, stijl van leidinggeven, staf, sleutelwaarden en significante waarden.

1. Beschrijving van de huidige situatie

De gemeente Ama Paulowna is gelegen in Noord-Holland Noord.

Anna Paulowna was de gemalin van Koning Willem II. Zij heeft haar naam gegeven aan de polder, ruim 5000 hectare groot, die tijdens het bewind van haar man in 1845 en 1846 ingedijkt en drooggemalen is op de waardgronden tegenover het toenmalige eiland Wieringen. De Anna Paulownapolder is dus nog betrekkelijk jong. De gemeente Anna Paulowna werd pas op 1 augustus 1870 ingesteld. Daarvoor behoorde zij tot de gemeente Zijpe.

Anna Paulowna is een echte poldergemeente. Het aantal inwoners per 1 januari 1999 bedraagt 13.664. De totale oppervlakte van de gemeente is 7756 hectare.

In de gemeente zijn veel agrarische bedrijven, voornamelijk akkerbouw en bloembollenteelt, gevestigd. Per 1 januari 1990 heeft er een gemeentelijke herindeling plaats gevonden, waarbij Wieringerwaard is samengevoegd met de oude gemeente Ama Paulowna. De 'nieuwe' gemeente Anna Paulowna bestaat uit 7 kernen: Breezand, van Ewijcksluis, Gelderse Buurt, Kleine Sluis, Wieringerwaard en Spoorbuurt.

In de gemeenteraad **zijn** vier partijen vertegenwoordigd. Het CDA (5 zetels), de VVD (5 zetels), de PvdA (4 zetels) en D'66 (1 zetel).

Het dagelijks bestuur van de gemeente bestaat uit drie personen, de burgemeester en twee wethouders. De burgemeester is gedurende 22 jaar aan de gemeente Anna Paulowna verbonden en zal per 1 augustus 2000 met pensioen gaan. Het college van B&W wordt sinds 1990 gevormd door de VVD en de PvdA. Voor beide wethouders geldt dat zij thans aan hun derde collegeperiode bezig zijn. Het wethouderschap wordt part-time vervuld, Het college van B&W vergadert als regel wekelijks op dinsdagmorgen.

De portefeuilleverdeling binnen het college ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

De burgemeester heeft openbare orde en veiligheid, algemene zaken, financiën, personeelszaken, economische zaken en volksgezondheid. De VVD wethouder heeft openbare werken, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, milieu, verkeer en vervoer, economische zaken automatisering en regionale zaken. De PvdA wethouder heeft welzijn, sociale zaken, onderwijs woonruimte-zaken en voorlichting. De gemeenteraad en het college van B&W worden ondersteund door de gemeentesecretaris. Bij afwezigheid van de gemeentesecretaris wordt deze vervangen door één van de loco-secretarissen, zijnde een afdelingshoofd.

Uit de gemeenteraad zijn drie raadscommissies geformeerd. Voorzitter van de raadscommissies is het lid van het college van B&W, dat in hoofdzaak is belast met de zaken die in de raadscommissies aan de orde komen. De gemeenteraad vergadert in de regel iedere laatste maandagavond van de maand.

De gemeente Anna Paulowna neemt deel in de gemeenschappelijke regeling van het Gewest Kop van Noord-Holland. De gemeenteraad en het college van B&W zijn er beducht op dat het Gewest geen vierde bestuurslaag moet gaan worden door beleidstaken van de gemeente over te gaan nemen. In de opvatting van Anna Paulowna zal het Gewest een meer facilitair gericht bedrijf moeten zijn voor uitvoering van taken die voor één enkele gemeente te omvangrijk zijn.

De gemeentelijke organisatie is ingericht volgens het zogenoemde secretariemodel. Aan het hoofd van de gemeentesecretarie staat de gemeentesecretaris met daaronder 5 afdelingen, te weten Algemene Zaken, Samenleving, Gemeentewerk, Financien en Organisatie, Personeelszaken, Informatica.

De organisatie bestaat uit 77,5 formatieplaatsen (fte). Het aantal medewerkers bedraagt 84.

De gemeentelijke organisatie kent een 36-urige werkweek, verdeeld over 4112 dag per week, op vrijdagmiddag wordt in de regel niet gewerkt.

3.1.1. Strategie

De strategie geeft aan hoe de gemeente Anna Paulowna haar relatie met de omgeving ziet, welke doelstellingen de organisatie zichzelf stelt en welke plannen er zijn om die doelstellingen te realiseren.

Het is in ons stelsel van Openbaar Bestuur gebruikelijk dat aan iedere collegeperiode een Collegeprogramma ten grondslag ligt. In Anna Paulowna wordt het collegeprogramma Beleidsprogramma genoemd. Het beleidsprogramma 1998-2002 is opgesteld, door de collegepartijen VVD en PvdA. De niet in het college vertegenwoordigd zijnde partijen, CDA en D'66 zijn in de gelegenheid gesteld op het concept beleidsprogramma te reageren en eventuele aanvullingen voor te stellen.

De term beleidsprogramma wekt de indruk dat het een beleidsstuk is waarin de doelstellingen van het te voeren beleid en de plannen om die doelstellingen te realiseren alsmede een financiële vertaling ervan zijn vastgelegd. Dat is niet het geval. In het beleidsprogramma worden de beleidsvoornemens en de activiteiten aangegeven die in deze collegeperiode de aandacht moeten hebben. Het huidige beleidsprogramma wijkt in hoofdlijnen niet wezenlijk af van de beleidsprogramma's uit de twee voorgaande collegeperiode. Er worden enkele andere accenten gelegd, o. a op het gebied van verkeersveiligheid, duurzaam bouwen en de communicatie met de inwoners. Voorts worden enkele beleidsnota's, onder andere op de terreinen van Volkshuisvesting en Sport aangekondigd.

Het beleidsprogramma is vervolgens niet vertaald in een beleidsplan, waarin helder staat beschreven welk beleid zal worden gevoerd, waar de politiek-bestuurlijke prioriteiten liggen, welke plannen er ontwikkeld zullen worden, welke middelen beschikbaar zijn en voor welke zaken deze zullen worden ingezet. Ook in voorgaande collegeperioden is dit niet gebeurd. Het is ons gebleken dat de bestuurders tot de conclusie zijn gekomen dat het beleidsprogramma eigenlijk financieel doorgerekend had moeten worden.

Gevolg van het niet nader uitwerken van het beleidsprogramma is dat het moeilijk is om de inwoners van Anna Paulowna te vertellen wat zij van het gemeentebestuur hebben te verwachten anders dan dat zij al vele jaren gewend zijn van de gemeente. Het college beseft zich dat ook, want in het beleidsprogramma staat vermeld dat de 'de gezonde zuinigheid van de gemeente ten koste is gegaan van de communicatie met de inwoners'. Het college wil door het nemen van een aantal maatregelen deze communicatie verbeteren. Meer informatie over de gemeentelijke diensten via de nieuwe media, het trainen van de medewerkers in klant-gericht werken, systematische klanttevredenheidsonderzoek, instellen suggestie- en klachtentelefoon, aantrekken deeltijdvoorlichter. Naar onze indruk is er aan deze actiepunten nog geen concrete uitvoering gegeven. Gebruikelijk was al wel dat het college van B&W elke collegeperiode minstens één keer een bezoek brengt aan de kernen van de gemeente, onder het motto "de gemeente komt naar u toe". De inwoners van de kernen worden daarvoor schriftelijk uitgenodigd. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen goed bezocht. De inwoners kunnen op deze bijeenkomsten hun vragen -over en hun kritiek op het gemeentelijk beleid, de dienstverlening en voorzieningenniveau kwijt. Echte politieke debatten vinden er op deze bijeenkomsten niet plaats en zijn ook niet te verwachten.

De jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen zijn voornamelijk financiële stukken. Beleidszaken komen er nauwelijks in voor. Dit jaar is voor het eerst een Voorjaarsnota opgesteld. Ook deze nota is in hoofdzaak een financieel stuk. Het voornemen bestaat om toe te werken naar het opstellen van een productenbegroting, waarin beleidsmatig de te bereiken resultaten in enig jaar worden aangegeven. Ook de Voorjaarsnota zal meer een beleidsstuk moeten gaan worden, waarin de effecten van gevoerd beleid worden vermeld.

3.1.2. Structuur

Structuur betreft enerzijds de organieke structuur, vaak vastgelegd in organigrammen. Anderzijds gaat het om de personele structuur, waarin tot uiting komt wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat voorts om het benoemen en omschrijven van de belangrijkste primaire en ondersteunende processen, inclusief de kritische succesfactorer.

Ook na de gemeentelijke herindeling per 1 januari 1990 is de gemeente Anna Paulowna een relatief kleine gemeente gebleven. Er zijn toen 1.0 ambtenaren uit Barsingerhorn mee over gekomen.

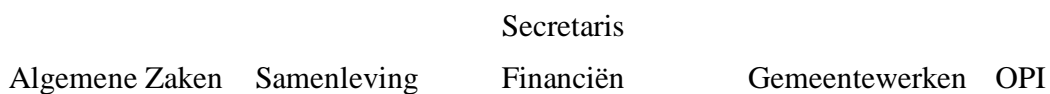
In 1997 heeft de organieke structuur van de gemeentelijke organisatie een wijziging ondergaan. Financien en Organisatie, Personeelszaken, Informatica (OPI) zijn toen 2 zelfstandige afdelingen geworden. De afdeling Gemeentewerken- is in drie secties

onderverdeeld" te weten in de sectie Civiel/Groen de sectie Bouw en Woningtoezicht en de sectie Milieu.

De organisatie is, zoals hiervoor reeds is gememoreerd, ingericht volgens het secretariemodel. Onder de gemeentesecretaris als hoofd van de gemeentesecretarie functioneren 5 afdelingen, 3 vakafdelingen (Algemene Zaken, Samenleving en Gemeentewerken) en 2 ondersteunende afdelingen (Financiën en OPI). Iedere afdeling heeft een afdelingshoofd.

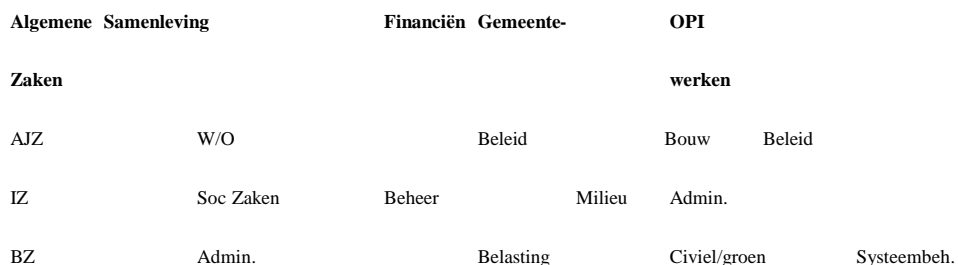
De gemeentesecretaris is 17 jaar aan de gemeente Anna Paulowna verbonden Met uitzondering voor de afdeling Gemeentewerken, bekleeden de hoofden van de andere afdelingen ongeveer 10 jaar hun functie. Het toemaige hoofd Gemeentewerken heeft in 1996 afstand van zijn functie gedaan- en functioneert sinds die tijd als staffunctionaris. in deze afdeling. Sindsdien zijn er 3 interim/tijdelijke hoofden Gemeentewerken geweest. Momenteel wordt getracht een nieuw hoofd Gemeentewerken uit de schaarse markt binnen te halen. Voor de ontwikkeling en continuïteit van de betreffende afdeling is de afgelopen periode een uiterst ongelukkige geweest.

Het organigmm van de gemeentelijke organisatie ziet er als volgt uit:



De afdelingen zijn vervolgens ingedeeld in secties. Het organigram met er meer gedetailleerd als volgt uit:

Secretaris



De afdeling Gemeentewerken is de grootste afdeling met 37 medewerkers. Algemene Zaken heeft 16 medewerkers, Samenleving 4 medewerkers, Financiën 10 medewerkers en OPI 7 medewerkers.

De afdeling Algemene Zaken kan niet in zijn geheel als vakafdeling worden aangemerkt. In deze afdeling is de gehele organisatie ondersteunende sectie Interne Zaken ondergebracht. Alle juridische aangelegenheden zijn ondergebracht bij de sectie Algemeen Juridische Zaken (AJZ) van de afdeling Algemene Zaken. Met name voor de sectie Milieu van de afdeling Gemeentewerken betekent dit dat de juridische aspecten dienen te worden afgestemd met en uitgevoerd door de sectie AJZ. De afdeling AZ is zelf van oordeel dat deze taak sterk dient te worden verbeterd. Naast een herschikking van taken heeft de afdeling AZ in het kader van de prioriteitstelling extra formatie gevraagd aan het college.

De afdeling Gemeentewerken heeft al een aantal jaren, met personele problemen te maken. Hiervoor hebben wij reeds vermeld dat deze afdeling vanaf medio 1996 tot heden drie interim/tijdelijke hoofden heeft gehad. Wegens vertrek naar elders van een aantal medewerkers zijn er op cruciale functies (senior medewerker Civiel/Groen en senior medewerker Milieu) vacatures ontstaat. Het aanbod van gekwalificeerde mensen op deze beleidsterreinen is schaars. Een moeilijkheidsfactor die daar nog bijkomt is dat een relatief kleine gemeente als Anna Paulowna ook relatief bescheiden salarissen te bieden heeft. De moeilijke personele bezetting is er mede oorzaak van dat de gemeente onlangs door het ministerie van VROM op de vingers is getikt, omdat zij niet tijdig aan haar verplichtingen voor de uitvoering van de milieutaken heeft voldaan.

De ondersteunende afdelingen Financiën en OPI hebben in de afgelopen jaren een grote Afslag moeten maken Financiën heeft het financiële beleid en de financiële administratie op orde moeten brengen. Er was geen debiteurenadministratie. Er is in relatief korte tijd veel tot stand gebracht en bereikt. Er is al een veel beter inzicht verkregen in de financiële positie van de gemeente. Een gedegen meerjarenbegroting en een meerjareninvesteringsplan moet ontwikkeld worden.

De afdeling OPI heeft een inhaalslag moeten plegen in het ontwikkelen van personeelsbeleidsinstrumenten en het opbouwen van een netwerk voor de automatisering van de organisatie.

Er was geen (organiek) functiewaarderingssysteem (fuwa), er waren geen regelingen voor functionerings- en beoordelingsgesprekken, er was geen gedifferentieerd beloningsbeleid. Het proces van beschrijven en waarderen van de organieke functies is nagenoeg afgerond. De procedure tegen de waardering van de organieke functies loopt op dit moment. Bij het fuwaproces is externe expertise ingeschakeld.

De regeling functioneringsgesprekken 1997 vastgesteld. Na herhaaldelijk aandringen van het college heeft, het management in 1998 functioneringsgesprekken met hun medewerkers gehouden. In 1999 zijn (nog) geen functioneringsgesprekken gehouden.

De regeling beoordelingsgesprekken is in concept gereed en zal nog dit jaar moeten worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het, systeem van gedifferentieerd belonen. Het ligt in de bedoeling dat het management zal worden getraind in het voeren van beoordelingsgesprekken.

De gemeente heeft een Ondernemingsraad (OR) bestaande uit 7 personen.

Dit jaar hadden er verkiezingen moeten plaatsvinden voor de nieuwe OR- Aangezien er niet meer dan 7 kandidaten beschikbaar waren hebben de verkiezingen niet plaats gevonden en zijn de 7 personen benoemd. De OR is een belangrijk orgaan binnen de gemeentelijke organisatie. Zij heeft het wettelijk recht om over zaken de gemeentelijke organisatie betreffende te adviseren dan wel instemming te verlenen. De OR overlegt in de regel eens 1 per maand met de bestuurder van de organisatie, in dit geval met de gemeentesecretaris als hoofd van de gemeentelijke organisatie.

Dit wordt de Overlegvergadering genoemd. Daadwerkelijke besluiten worden in de overlegvergadering niet genomen, omdat de gemeentesecretaris zegt geen mandaat te hebben De gemeentesecretaris legt de zaken ter besluitvorming voor aan het college van B&W.

De OR wordt geacht de spreekbuis van het personeel te zijn over zaken die de gemeentelijke organisatie aangaan. De agenda's voor de OR-vergaderingen en de Overlegvergaderingen worden vooraf aan het personeel bekend gemaakt. Van het besprokene in beide vergaderingen wordt aan het personeel verslag gedaan.

Het is binnen de organisatie, met name bij het management nog niet geheel duidelijk welke zaken aan de OR ter advisering dan wel voor instemming en op welk tijdstip moeten worden voorgelegd. Dat de OR ten nauwste betrokken dient te worden bij onderhevig verbetertraject is vanzelfsprekend. De OR kan hierin een belangrijke bijdrage leveren. Ook de OR heeft er alle belang bij dat de organisatie goed functioneert.

De gemeentesecretaris geeft direct leiding aan de hoofden van de afdelingen en via hen aan de gehele organisatie. De organisatie kent onder de afdelingshoofden geen andere hiërarchisch leidinggevendenden. De afdelingen hebben wel senior (beleid)medewerkers, in de meeste gevallen één senior medewerker per sectie. Vakinhoudelijk kunnen zij wel leiding/coaching aan medewerkers geven.

De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor de primaire processen, respectievelijk ondersteunende processen van hun afdeling. Zij worden geacht de werkzaamheden van hun afdeling te organiseren, te plannen en van prioriteiten te voorzien. Wij spreken bewust van "worden geacht P, want daarover is niets vastgelegd Een beschrijving van de administratieve organisatie, hoe de bedrijfsprocessen dienen te verlopen, hoe de bedrijfsvoering is ingericht is er niet. Ieder afdelingshoofd doet dat op zijn/haar eigen manier. De afdeling Financiën heeft de planning van de begrotingscyclus en de andere werkzaamheden het beste op orde. Een totaal overzicht en inzicht voor de gehele organisatie ontbreekt.

Er is wel een postregistratiesysteem waarin alle inkomende zaken worden geregistreerd. De sectie Interne Zaken maakt wekelijks een driewekelijkse lijst per afdeling van de ingekomen zaken met daarop vermeld de uiterste afdoeningdatum. Deze overzichten worden aan de afdelingshoofden ter beschikking gesteld. Naar onze indruk worden deze lijsten niet als een instrument voor voortgangs- en afdoeningscontrole gebruikt. Verder wordt door Interne Zaken ieder kwartaal een totaaloverzicht opgesteld waarop alle nog niet afgedane staan vermeld. Wij hebben niet de indruk, dat hier effectief mee wordt omgegaan. In de afgelopen jaren is menigmaal de wettelijke afdoeningstermijnen van zaken ernstig overschreden. De ambtelijke organisatie blijkt hierdoor niet erg geschokt te zijn; het heeft in ieder geval niet geleid tot het treffen van Maatregelen ter voorkoming in de toekomst. Het resultaat is in ieder geval wel dat de gemeente Anna Paulowna hierdoor in negatieve zin in de publiciteit is gekomen.

Het is ons voorts opgevallen dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeentesecretaris en afdelingshoofden niet zijn vastgelegd. Slechts in de organieke functiebeschrijvingen van het management is terug te vinden waarvoor de leidinggevende verantwoordelijk is. En dan nog heeft dat uitsluitend betrekking op de eigen functie. Het ontbreken van vastgelegde verantwoordelijkheden en bevoegdheden maakt het ook moeilijk iemand daarop aan te spreken.

Ook een mandaatregeling voor de organisatie is er niet. Een uitzondering hierop vormt de brede mandatering van het hoofd Samenleving voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg en de daaraan gerelateerde wetten. Verder zijn er nog enkele mandateringen, o.a. voor het hoofd Financien als comptabele en voor het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen. Het ontbreken van een mandaatregeling voor de gehele organisatie betekent dat vrijwel alle zaken ter besluitvorming aan het college van B&W moet worden voorgelegd. Het gevolg daarvan is langere procedures, onnodige tijdbelasting voor de burgemeester en de part-time wethouders (zij moeten alles lezen en van parafen voorzien), gevaar voor detailbemoeienis van de bestuurders en minder verantwoordelijkheidsgevoel van het management voor zaken (het bestuur beslist toch wel).

Uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat het besluitvormingsproces niet altijd even helder verloopt. De motivering van afwijkingen op voorgelegde concept-besluiten door het college wordt niet altijd gegeven. Voorts is naar voren gebracht dat nog wel eens wordt afgeweken door het college van de eigen vastgestelde verordeningen/beleidsregels. Voor het ambtelijk apparaat blijft dan onduidelijk waarom voor de ene burger wel en voor de andere burger niet op vergelijkbare aanvragen wordt afgeweken. Ambtenaren hebben de indruk dat door de bestuurders aan burgers soms toezeggingen worden gedaan die niet sporen met het beleid, c.q. de voorschriften.

3.1.3. Systemen

Systemen behoren tot de infrastructuur die de organisatie gebruikt om haar processen uit te voeren. Het gaat daarbij om informatiesystemen, productiesystemen, logistieke systemen, communicatiestructuur en personele systemen.

Anna Paulowna heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan het tot stand brengen van een centraal netwerk. De mogelijkheden voor interne communicatie via een intern e-mail programma zijn vooralsnog beperkt. Het is de bedoeling om de mogelijkheden voor het interne communiceren te vergroten. Het extern e-mailen is nog zeer beperkt. Slechts een aantal personen binnen de organisatie kan met de buitenwereld communiceren en corresponderen. Ook hier ligt het in de bedoeling de gebruiksmogelijkheden voor de medewerkers te vergroten.

De interne systemen worden decentraal toegepast. Iedere afdeling heeft in principe zijn eigen systemen, maar nog niet in alle gevallen operationeel. Een aantal decentraal beschikbare systemen zijn met elkaar gekoppeld en te raadplegen voor de andere afdelingen.

Het testen van de systemen op millenniumbestendigheid moet nog plaatsvinden in november. Over het postregistratiesysteem hebben wij hiervoor reeds gesproken. Dit systeem is niet millenniumbestendig. Voor de aanschaf van een nieuw systeem heeft inmiddels besluitvorming plaats gevonden. Daarbij wordt tevens van de mogelijkheid gebruik gemaakt om tot een geavanceerder systeem te komen, waardoor het beter kan dienen als een systeem voor voortgangsbewaking. Niet alleen voor de ingekomen zaken van buitenaf (brieven, aanvragen voor subsidie, vergunningen, beschikkingen, maar ook voor besluiten, te ondernemen acties, toezeggingen van het college, de raadscommissies en de gemeenteraad.

De afdeling Financiën moet volgend jaar noodgedwongen overstappen op een ander systeem voor de financiële administratie van de gemeente en waarschijnlijk ook voor de financiële administratie van de gemeentelijke belastingen, omdat het onderhoud door de leverancier zal worden stopgezet. Een geautomatiseerd systeem voor de vastgoedregistratie wordt nog niet gemist. Er is een werkgroep, die de invoering van het vastgoedregistratiesysteem moet voorbereiden. Het systeem had er al moeten zijn. Capaciteitsproblemen, met name bij de afdeling Gemeentewerken als gevolg van vacatures, zijn er de oorzaak van dat de invoeringsdatum van het systeem recent weer is uitgesteld tot het jaar 2001.

3.1.4. Stijl van leidinggeven

Onder stijl van leidinggeven verstaan wij de gedragspatronen die kenmerkend zijn voor de managers van de organisatie. Binnen deze context valt ook de organisatiecultuur.

In de paragraaf structuur hebben wij onder andere aangegeven dat binnen de gemeentelijke organisatie op geen enkele wijze is vastgelegd wie voor wat verantwoordelijk is, bevoegdheden liggen niet vast, het ontbreekt aan een mandaatregeling voor de totale organisatie, etc. De organisatie is niet met zijn tijd meegegroeid. Sterker: de organisatie is qua structuur en cultuur blijven hangen in de al oude gemeentesecretarie van 15 tot 20 jaar geleden. In die tijd was het misschien

gebruikelijk dat gewerkt werd aan zaken die zich vandaag aandienden en de nodige aandacht vereisten. Het takenpakket van de gemeente was toen nog overzienbaar en de politieke ambities minder aanwezig. Kenmerkend in dit verband is de uitspraak die wij in één van de interviews te horen kregen hoe men in die tijd als ambtenaar werd 'opgevoed'. "Wij hebben de klus te klaren met z'n allen en met zo min mogelijk mensen. Wij zijn loyaal wij zeuren niet en doen ons werk".

Kenmerken van die cultuur treffen wij nog steeds aan, met dit verschil dat er al een aantal jaren wordt geklaagd over de hoge werkdruk. "Wij deden alles en doen nog steeds alles en vragen ons niet af of alles nog wel kan en moet", valt ook regelmatig te beluisteren binnen de ambtelijke organisatie.

Iedere leidinggevende regelt op zijn/haar manier de zaken voor de afdeling. Hoe de ander het doet is nauwelijks bekend-, er is ook geen behoefte om dat te weten. Een ieder zorgt voor zijn/haar eigen winkel en daar heeft men de handen al meer dan vol aan.

Een managementfilosofie in termen van hoe geven wij als management leiding aan de organisatie hebben wij niet aangetroffen.

De organisatie is niet alleen qua structuur niet met zijn tijd meegegaan, dat geldt ook voor de stijl van leidinggevers. Er ligt ook een oorzakelijk verband tussen het één en het ander. De leidinggevenden zijn de eerst aangewezenen om' de structuur en de (werk-)cultuur van de organisatie met zijn tijd mee te laten gaan. In Anna Paulowna zijn er eigenlijk net zoveel stijlen van leidinggeven als er leidinggevenden zijn in de organisatie. Het "wij-gevoel' ontbreekt.

Het management heeft er kennelijk geen behoefte aan gehad c.q. de noodzaak er niet van ingezien om met elkaar afspraken te maken over bijvoorbeeld:

- wat de medewerkers van de leidinggevenden mogen verwachten,
- wat de leidinggevenden van de medewerkers verwachten;
- of er werkoverleg dient plaats te vinden, en zo ja, wat daarin aan de orde moet komen en hoe en in welke frequentie de overleggen dienen plaats te vinden;
- hoe door het management uitvoering gegeven gaat worden aan de regeling functioneringsgesprekken;
- op welke wijze de functioneringsgesprekken met de leidinggevenden zullen plaatsvinden;
- hoe de communicatie binnen de organisatie zal plaatsvinden, binnen en tussen de afdelingen, met het bestuur, van de staf naar de organisatie, etc;
- hoe de kwaliteit van de producten en de dienstverlening aan de burgers te verhogen en te bewaken;
- hoe in de kwaliteit van de medewerkers te investeren.

- 7 Er is in de loop van vele jaren een cultuur ontstaan, waarin het ook niet echt op prijs wordt gesteld als de ene leidinggevende zich met de ander "bemoeit". Zakelijke verschillen van mening kunnen niet altijd open worden besproken. Zakelijke verschillen van mening worden al gauw als aanvallen beschouwd en dus in de persoonlijke sfeer getrokken. Conflicten worden al snel machtsconflicten. Uit de bestudering van documenten en de gevoerde gesprekken is ons gebleken dat de organisatie maar moeilijk met conflicten kan omgaan. In iedere organisatie komen conflicten voor. Conflicten dienen te worden opgelost, maar niet uitsluitend gebaseerd op macht.

De gemeentesecretaris is door zijn stijl van leidinggeven bepalend geweest voor de cultuur binnen de organisatie. Het gezag van de gemeentesecretaris is grotendeels gebaseerd op hiërarchie. Afwijkend gedrag wordt niet erg op prijs gesteld. De gemeentesecretaris heeft een sterke positie kunnen innemen in de organisatie, waardoor mensen in hoge mate van hem afhankelijk zijn. Hun zekerheid wordt bepaald door de erkenning die zij van hem ondervinden. Verdeel en heers zijn kenmerkende eigenschappen van zijn stijl van leidinggeven. "Wie niet voor mij is, is tegen mij". De afdelingshoofden zijn afzonderlijk noch als groep instaat gebleken aan deze stijl van leidinggeven enig tegenwicht te bieden. De afdelingshoofden vormen ook geen hecht gezelschap, het vertrouwen in elkaar is ook niet bijster groot. Bang voor de eigen positie heeft men zich teruggetrokken binnen de rompslomp van alle dag van de eigen afdeling.

De wijze waarop de gemeentesecretaris functioneerde is in sterke mate beïnvloed door de relatie die hij, heeft met het college van B&W. De gemeentesecretaris verwijt het college dat het zich teveel bemoeit met de dagelijkse gang van zaken in de organisatie. Het college verwijt de gemeentesecretaris dat hij geen initiatieven neemt om het functioneren van de organisatie te verbeteren. De gemeentesecretaris laat overduidelijk blijken geen hoge pet op te hebben van de politiek en straalt dit uit naar de organisatie. Het is dan niet verwonderlijk dat het vertrouwen in en respect voor elkaar naar een bedenkelijk niveau is gedaald.

Verwacht had mogen worden dat de stijl van leidinggeven zijn weerslag op de ambtelijke organisatie negatief beïnvloed zou hebben. De medewerkers hebben zeer goed in de gaten hoe het er met de organisatie voorstaat en dat er nodig veranderingen zullen moeten worden doorgevoerd. De werkdruk wordt als hoog ervaren, maar men ziet tegelijkertijd dat de werkzaamheden door het management onvoldoende worden gepland en van prioriteiten worden voorzien. De medewerkers hebben niet zelden het gevoel dat ze daar zelf maar voor moeten zorgen. Niettegenstaande dat beoordelen wij de collegiale verhoudingen op de werkvloer als positief en wordt er in zijn algemeenheid hard gewerkt. Mogelijk speelt hier een zekere laconieke houding (het is nooit anders geweest) en nuchterheid (het zal ook wel nooit veranderen) bij mee. Het is anderzijds geen goede voedingsbodem om medewerkers aan de organisatie te binden. Kwalitatief goede medewerkers kunnen gemakkelijk elders een baan krijgen. De tekenen dat dit proces reeds gaande is is overduidelijk aanwezig.

3.1.5. Staf

De staf wordt gevormd door de gemeentesecretaris en de 5 afdelingshoofden. In de regel komt de staf op woensdagmorgen bijeen. De gemeentesecretaris zit de staf voor. In de stafbijeenkomsten wordt hoofdzakelijk nagepraat over de collegevergadering van de dag ervoor.

Er wordt niet vergaderd op basis van een van tevoren opgestelde agenda. Lange tijd zijn er, naar ons is gebleken, ook geen verslagen van de stafbijeenkomsten gemaakt. De reden daarvoor is, naar onze indrukken, geweest dat het college niet hoefde te weten wat er in de staf over de wijze van besluitvorming in collegevergaderingen aan de orde was geweest. De gemeentesecretaris wilde daarover niet achteraf door het college mee geconfronteerd te worden. Later is van de Vergaderingen een besluitlijst(je) gemaakt.

De staf heeft zich niet ontwikkeld als een belangrijk orgaan voor het functioneren van de organisatie. Uit hetgeen in de paragraaf "Stijl van leidinggeven" is beschreven zal duidelijk zijn dat de voedingsbodem niet aanwezig is geweest om de staf als element Team te laten functioneren.' Met het functioneren van de staf als element Team bedoelen wij een orgaan dat richtinggevend impuls geeft over het gewenste functioneren van de organisatie; een orgaan dat een voorbeeldgedrag uitstraalt naar de organisatie hoe met elkaar wordt omgegaan, waar de organisatie voor staat, wat de burgers van de gemeente mogen verwachten, hoe met elkaar wordt gecommuniceerd, hoe integraal gewerkt moet worden, etc. De staf heeft die verantwoordelijkheid niet opgepakt.

Wat in de Bijeenkomsten aan de orde is geweest werd en wordt niet helder uitgecommuniceerd naar het bestuur en de medewerkers in de organisatie. Het is aan het afdelingshoofd wat hij/zij. over de stafbijeenkomsten aan zijn/haar medewerkers kwijt wil.

Zowel door het bestuur als de medewerkers van de organisatie wordt de staf niet als een sturend orgaan voor de organisatie beschouwd.

3.1.6. Sleutelwaarden

Sleutelwaarden zijn de kerncompetenties van de organisatie: waar is de organisatie goed in en wat vindt men belangrijk bij de uitvoering,

Naar ons oordeel beschikt de organisatie in zijn algemeenheid over goede en gemotiveerde medewerkers., Men tracht de opgedragen taken zo goed mogelijk uit te voeren. Voor bijvoorbeeld de baliemedewerkers geldt dat zij het publiek graag en zo goed mogelijk van dienst willen zijn. De openbare groenvoorziening is, volgens het beleidsprogramma van het huidige college, het visitekaartje van de gemeente. In de uitvoering van het beleid proberen de medewerkers van de buitendienst daaraan zo goed mogelijk uitvoering te geven Voor de medewerkers die dagelijks in contact staan met de inwoners van de gemeente geldt dat zij de burgers zo goed mogelijk van dienst willen zijn. De dienstverlening aan de burgers staat hoog in het vaandel.

3.1.7. Significante waarden

Bij significante waarden gaat het om de visie van de organisatie.

Naast het beleidsprogramma van het college voor de periode 1998-2002 hebben wij geen visie aangetroffen voor het beleid van de gemeente Anna Paulowna op de middellange en langere termijn. Noch bij de politiek, noch bij het College van B&W, noch bij het ambtelijk apparaat hebben wij kunnen bespeuren dat is nagedacht over de politieke vraagstukken voor de gemeente Anna. Paulowna in de komende 10 tot 15 jaar. In het ambtelijk apparaat begint op een enkele plek en bij een enkele bestuurder het besef te ontstaan om eens te gaan nadenken over de toekomst van de gemeente op langere termijn. Het is, bestuurlijk en ambtelijk, al moeilijk genoeg om te denken en te handelen in termen van 'meerjarenbegroting en meerjareninvesteringen. Zowel binnen het bestuur als het ambtelijk apparaat heerst nog de opvatting dat de waarde die gehecht moet worden aan meerjarenbegrotingen en meerjareninvesteringen betrekkelijk is, omdat je, bijvoorbeeld, maar moet afwachten wat de inkomsten uit het gemeentefonds van het Rijk zullen zijn.

4. Bevindingen en conclusies

In hetgeen wij hiervoor hebben beschreven over de feitelijke situatie, waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt hebben wij ons op verschillende aspecten reeds kritisch uitgelaten. In dit hoofdstuk willen wij onze bevindingen en conclusies in totaliteit beschrijven.

Vooraf willen wij duidelijk stellen dat wij niet de indruk willen wekken dat er niets goed gaat in de gemeentelijke organisatie. Dat is beslist niet het geval. De beleidsontwikkeling en de uitvoering van taken op diverse terreinen verlopen goed en de betrokken medewerkers die daaraan werken zijn ook daadwerkelijk betrokken.

Dat neemt niet weg dat de situatie waar de gemeentelijke organisatie in zijn totaliteit zich in bevindt wij als, zorgelijk beoordelen.

Uit de bestudering van diverse documenten en uit de gesprekken die wij organisatiebreed hebben gevoerd concluderen wij dat de organisatie al vele jaren niet goed functioneert. Als wij spreken over vele jaren dan hebben wij het over de laatste 10 of misschien wel 15 jaar. De maatschappij is drastisch veranderd, maar de gemeentelijke organisatie van Anna Paulowna is niet meegegroeid.

Het beeld dat wij van de gemeentelijke organisatie hebben is de volgende. De organisatie is sterk naar binnen gericht. Het is geen transparante, d.w.z. een open organisatie, waarin helder is wie voor wat verantwoordelijk is. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het management liggen niet vast. Formeel kan dus ook niemand aangesproken worden op zijn of haar verantwoordelijkheden. Het formeel niet hebben van verantwoordelijkheden biedt anderzijds de mogelijkheid om je daarachter te verschuilen. En dat gebeurt ook regelmatig. Op die er wordt een situatie in stand gehouden dat het dagelijks bestuurscollege voor alles verantwoordelijk is. De kleinste zaken worden nog ter besluitvorming aan het college of de betreffende portefeuillehouder voorgelegd.

Het bestuur wordt verweten dat het op de stoel van het management is gaan zitten. Objectief gezien denken wij dat dat ook zo is. Het bestuur zegt dat zij daartoe gedwongen wordt, omdat er teveel zaken fout gaan in de organisatie en het management geen adequate maatregelen neemt om dit te voorkomen. Ook van die kant denken wij dat dat ook zo is. Het bestuur wordt verweten geen oog te hebben voor de grote werkdruk, het management wordt door het bestuur verweten geen orde op zaken te stellen in de bedrijfsvoering.

De in Voorgaande jaren ondernomen activiteiten, onder andere Bergens Beraad I en U hebben niet tot concrete resultaten geleid, niettegenstaande het feit dat er 8 formatieplaatsen na Bergens Beraad I door het bestuur beschikbaar zijn gesteld. Er is geen uitvoering gegeven aan de in Bergens Beraad I en H gemaakte afspraken om de taken en werkzaamheden helder in kaart te brengen en van een planning en prioriteitstelling te voorzien.

Een gevleugeld woord in de gemeentelijke organisatie is: "geen tijd". Er is dus ook geen tijd, respectievelijk er is dus ook geen tijd vrijgemaakt om inzichtelijk te maken welke taken en werkzaamheden er liggen om uitgevoerd te worden, welke taken zich zullen aandienen, hoe deze in te plannen en in overleg met het college van prioriteiten te voorzien

Zowel het dagelijks bestuurscollege als het ambtelijk management heeft na gelaten om fundamenteel orde op zaken te stellen

De zaak heeft, naar ons oordeel, veel te lang gesudderd, waardoor het de verhoudingen tussen het ambtelijk topmanagement en het dagelijks bestuurscollege in ernstige mate heeft verslechterd. Diverse pogingen in de afgelopen tien jaar om tot verbetering van de situatie te komen hebben geen resultaat opgeleverd..

Van het management, onder aanvoer van de gemeentesecretaris had verwacht mogen worden

dat zij hun verantwoordelijkheid hadden genomen om de organisatie op een nieuwe leest te schoeien. Het is voor ons onbegrijpelijk dat het management niet het voortouw heeft genomen om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuur en ambtelijk helder te

formuleren en door het bestuur hebben laten vastleggen. Het bedrijfsvoeringsconcept, de bedrijfs- en werkprocessen niet zijn beschreven en vastgelegd, integrale beleidsvoorbereiding en advisering en integraal management niet zijn omschreven en vastgelegd, etc. Dat had helderheid in de rol en taken van het bestuur en het ambtelijk apparaat gegeven en had mogelijk verstoorde verhoudingen tussen gemeentesecretaris en college kunnen voorkomen.

Het dagelijks bestuurscollege heeft de intentie uitgesproken dat de gemeentesecretaris in het verbetertraject moet kunnen participeren en dat hij in dat proces een belangrijke rol

heeft te vervullen. De beide wethouders hebben bij de start van het veranderingsproces op de informatiebijeenkomst voor het personeel op 31 augustus j. L in de Raadszaal evenwel gesteld er vooralsnog weinig vertrouwen er in te hebben dat het ook zal kunnen slagen. Deze bekentenis van beide wethouders werd in ieder geval als eerlijk beschouwd.

Niettegenstaande het feit dat wij niet in de gelegenheid zijn geweest om met de gemeentesecretaris te praten, constateren wij dat met alleen de werkverhouding tussen de gemeentesecretaris en het college ernstig is verstoord; het heeft ook in de persoonlijke verhoudingen tussen de gemeentesecretaris en de leden van het college zijn doorwerking gehad. De emoties zijn hoog opgelopen; ruimte voor een rationele benadering van het conflict is nauwelijks meer aanwezig. Beiden, de gemeentesecretaris en het college kunnen zich dat aantrekken. Beiden hebben het veel te lang laten sudderen met als gevolg dat er een welhaast onmogelijke situatie is ontstaan om nog een vertrouwensbasis op te kunnen bouwen. Een trieste constatering dat het zover heeft moeten komen.

5. Gewenste eindsituatie

Aan het verleden, heden en toekomst willen wij 2 motto's verbinden:

"De les zit in het verleden

en

"De toekomst is leidend"

Uit onze analyse, bevindingen en conclusies zal, duidelijk zijn dat de gemeentelijke organisatie fundamenteel veranderd dient te worden.. De organisatie, bestuur, management en medewerkers dienen zich terdege te realiseren dat de tot stand te brengen veranderingen een proces van jaren zal gaan worden. Wat in de afgelopen 10 jaar niet is gebeurd wordt met een jaartje hard werken met elkaar niet tot stand gebracht. De organisatie, heeft een geweldige inhaal slag te plegen. Niet alles kan tegelijkertijd worden aangepakt; het verbetertraject moet de organisatie vooruit helpen en niet in de problemen werken.

De te plegen inhaalslag op weg naar de gewenste eindsituatie van de gemeente Anna Paulowna hebben wij onderscheiden naar:

Aktiviteiten op de korte termijn;

Aktiviteiten op de langere termijn;

Randvoorwaarden voor succes.

De gewenste eindsituatie voor de gemeente Anna Paulowna is een transparante organisatie waarin:

5.1. **Aktiviteiten op de korte termijn**

- o **het beleid helder is vastgelegd**

Het beleidsprogramma 1998-2002 is niet vertaald in een beleidsplan. Het komt ons gewenst voor dat dit alsnog gaat gebeuren. Met het opstellen van een beleidsplan dwingt de organisatie zich om, rekening houdend met maatschappelijke ontwikkelingen, kritisch naar het bestaande beleid te kijken, scherper het te voeren beleid vast te stellen en voor de uitvoering daarvan de gemeentelijke organisatie daarop toe te snijden. Het schept naar de inwoners, het bedrijfsleven maatschappelijke organisaties en verenigingen van Anna Paulowna ook helderheid in wat men wel en niet van de gemeente kan verwachten.

Het opstellen van een beleidsplan zal een gezamenlijke activiteit van het college en het management moeten zijn

- o **verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd**

Veel van de zaken die in de afgelopen jaren niet goed verlopen zijn kunnen worden toegeschreven aan het feit dat niet helder is wie nu voor wat in de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is. Het is verantwoordelijkheden en bevoegdheden van belang dat op korte termijn de tusschen het dagelijks bestuurscollege en het ambtelijk management worden vastgelegd. Het op papier vastleggen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden is op zich geen garantie dat alles goed zal gaan verlopen. Bestuur en management moeten zich ook verantwoordelijk voelen en verantwoordelijkheid nemen. Over de gegeven verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal ook verantwoording moeten worden afgelegd. Dat vraagt een andere attitude en een andere wijze van omgaan met elkaar. Er zal een "afspakencultuur" ontwikkeld moeten worden, waarin "afpraak is afspraak" het leidend beginsel is.

In dit kader dient ook duidelijk te zijn wat de rol en positie van de Ondernemingsraad is. Niet alleen over de zaken waarover de OR op grond van de Wet op de Ondernemingsraden formeel heeft te adviseren of instemmingsrecht heeft. Het gaat dan om de positie en de rol die de OR in het belang van de mensen in de organisatie kan spelen.

? **planning en structurering van de werkvoorraad**

De kritiek vanuit de organisatie is dat de werkdruk toeneemt, omdat er steeds meer taken en werkzaamheden bijkomen. De realiteit van de werkdruk zal in kaart gebracht moeten worden door de bestaande en de zich aandienende taken per afdeling te inventariseren en uitgaande van de aanwezige personele capaciteit van een tijdsplanning en prioriteitstelling te voorzien.

? **bedrijfsmatig wordt gewerkt**

Bedrijfsmatig werken betekent doelmatig, doeltreffend, planmatig en gestructureerd. Het beeld dat wij van de organisatie hebben is een volgelopen, verstopte organisatie. Om daar zicht op te krijgen, dienen er een aantal stappen ondernomen te worden:

Het bedrijfsvoeringsconcept formuleren. Hierin wordt vastgelegd hoe de bedrijfsvoeringscyclus dient te zijn ingericht, de administratieve organisatie is beschreven, hoe de aansturing en beheersing, van de activiteiten en de werkprocessen m en van de organisatie dient plaats te vinden, hoe de bestuurs- en managementstijl eruit dient te zien.

Integraal werken wordt gedefinieerd. Het gaat daarbij om integrale beleidsvoorbereiding, beleidsadvisering, uitvoering van beleid, maar ook om integraal management.

? **klantgericht wordt gewerkt en kwaliteit wordt geleverd**

Om klantgericht te kunnen werken dient de organisatie zich bewust te zijn wie haar klanten zijn. Wat willen die klanten van de gemeente, wat heeft de gemeente haar klanten te bieden. De klant is koning, maar dat wil niet tevens zeggen dat de gemeente haar lakei is. Klantgericht werken kan ook betekenen dat "nee" gezegd moet worden tegen de klant. Het is dan wel van belang dat helder uiteen gezet kan worden waarom het "nee" is. Klantgericht zijn en werken houdt ook in dat helder wordt gecommuniceerd met de klant en dat afspraken over termijnen worden nagekomen. Klantgericht werken betekent ook dat kwaliteit wordt geleverd. Bij de dagelijkse werkprocessen en de te leveren prestaties zal aangegeven moeten worden aan welke kwaliteitscriteria moet worden voldaan.

5.2. Activiteiten op langere termijn:

o een visie op Anna Paulowna is ontwikkeld

Politiek-bestuurlijk is het ons inziens noodzakelijk dat nog- een stap verder wordt gegaan dan het opstellen van een beleidsplan. Een beleidsprogramma en een beleidsplan bestrijken in de regel een bestuursperiode van 4 jaar. Het is voor de continuïteit en de toekomst van de gemeente Anna Paulowna van belang dat verder gekeken wordt dan 4 jaar. Er zou een duidelijke **visie** op Anna Paulowna voor de komende 10 tot 15 jaar ontwikkeld moeten worden. Onder een visie op Anna Paulowna verstaan wij - kortweg gezegd - een heldere koers/richting voor de gemeente op de langere termijn. Het gaat daarbij om zaken als:

- o wat zijn de politieke vraagstukken voor de langere termijn;
- o wat zijn de kansen en bedreigingen voor de gemeente, met welke ontwikkelingen (maatschappelijk, sociaal economisch, sociaal-cultureel) dient rekening te worden gehouden;

- wat zouden de kerntaken van de gemeente moeten zijn, waar moeten de politieke prioriteiten liggen;
- hoe staat de gemeente er voor de langere termijn financieel voor, voor welke investeringen komt de gemeente te staan;
- wat mogen de inwoners van de gemeente verwachten, wat verwachten de inwoners van het gemeentebestuur, **hoe** wordt het beleid uitgedownload;
- wat kan en moet de gemeente zelf doen, wat moet intergemeentelijk c.q. in gewestverband aangepakt worden,
- hoe moet de gemeentelijke organisatie er op termijn uit gaan zien, aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan, aan welk type medewerkers zal behoefte bestaan.

Het zal geen gemakkelijke opgave zijn om een langere termijn visie op Anna Paulowna te ontwikkelen. Het mag geen reden zijn om er dan maar van af te zien. Met een "actief-afwachtend" beleid is Anna Paulowna niet gediend.

Met het hebben van een visie kan ook beter richting en sturing gegeven worden aan de ambtelijke organisatie. De visie zal vertaald moeten worden in doelstellingen. De doelstellingen worden uitgewerkt in plannen, inclusief financiële vertaling en haalbaarheid. Het management weet wat van het ambtelijk apparaat gevraagd wordt.

De kwantiteit en de kwaliteit van de organisatie en de bedrijfsprocessen moeten daarop ingericht zijn.

- **bestuurd en gestuurd wordt op output**

In de huidige situatie wordt nog teveel bestuurd en ambtelijk gestuurd op input. Een vertaling van het beleidsprogramma van het college in een beleidsplan biedt de organisatie de mogelijkheid om de taken en activiteiten te vertalen in producten en te behalen resultaten (output).

- **bestuurd wordt op hoofdlijnen**

Behoudens die uitvoeringszaken die zijn gemandateerd aan de afdelingshoofden besluit het college of de betrokken portefeuillehouder over bijna alle zaken. Een vastgesteld beleidsplan en een bedrijfsplan waarin de producten en te behalen resultaten zijn aangegeven biedt het bestuur de mogelijkheid te besturen op hoofdlijnen Dit zal de slagvaardigheid van het bestuur in belangrijke mate kunnen vergroten.

? **verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie liggen**

Besturen op hoofdlijnen betekent dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het bestuurscollege en ambtelijk management herijkt kunnen worden. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen binnen de organisatie daar gelegd te worden waar deze het meest doelmatig kunnen worden uitgevoerd

5.3. Randvoorwaarden voor succes

- **in de kwaliteit van de medewerkers wordt geïnvesteerd**

Om kwaliteit te kunnen leveren dient de organisatie systematisch in de kwaliteit van de medewerkers te investeren. Het management is hiervoor verantwoordelijk. Zij draagt zorg voor de coaching en begeleiding van de medewerkers en voor gerichte Opleidingen, cursussen of trainingen voor de medewerkers. De (verbetering van de) kwaliteit dient een vast gespreksonderwerp in de functionerings- en beoordelingsgesprekken te zijn. Die gesprekken dienen dan wel met regelmaat gehouden te worden.

- **de staf als Management Team gaat functioneren**

Bij de uitvoering van het verbetertraject dient het management een cruciale rol te vervullen. Dat geldt voor de managers afzonderlijk, maar zeker ook als collectief. De managers zullen als team moeten gaan functioneren; zij zullen naar de organisatie toe de dragers van het veranderingsproces moeten zijn. Die basis moet nog worden gelegd. Van het management moet worden gevraagd de les te hebben geleerd uit het verleden en de toekomst als leidend te zien. Het onderling vertrouwen moet worden hersteld en dat kan alleen door het verleden achter te laten en elkaar het vertrouwen te schenken. Het is een zaak van willen en kunnen. De wil ligt in de mensen zelf. Om het ook te kunnen kan externe expertise worden gebruikt.

- **het "wij-gevoel" wordt beleefd en gedemonstreerd**

Er zal niet alleen voor het management een "wij-gevoel" moeten worden ontwikkeld. In de gehele organisatie zal het "wij-gevoel" moeten gaan ontstaan. Geen hokjesgeest meer. "Wij" zijn allemaal voor de gemeente Anna Paulowna bezig. Met elkaar wordt aan de producten gewerkt, eenieder levert daaraan een bijdrage. In de wijze van werken met elkaar straalt dat ook uit.

Ten opzichte van de huidige situatie zal er een andere werkcultuur moeten gaan ontstaan. Een andere wijze van werken (integraliteit), heldere communicatielijnen, open communicatiepatronen, ruimte voor het nemen van initiatieven om zaken

anders te doen, fouten mogen maken, van fouten kunnen leren, verantwoordelijkheden durven nemen, afspraak is afspraak.

6. Kritische succesfactoren

Wij realiseren ons dat met alles van hetgeen hiervoor is aangegeven op weg naar een transparante organisatie tegelijk ter hand kan worden genomen. Ook voor het verbetertraject zullen prioriteiten gesteld moeten worden. Het verbetertraject zal veel tijd en energie van de organisatie vragen in de komende jaren. Van de organisatie wordt een grote krachtsinspanning gevraagd.

De vragen die wij aan alle geledingen in de organisatie willen stellen zijn:

- * kunt u zich vinden in de door ons uitgevoerde analyse van het huidige functioneren van de organisatie?
- * kunt u de door ons geformuleerde bevindingen en conclusies onderschrijven?
- * kunt u zich verenigen met de door ons aangegeven verbeterpunten op de korte en de langere termijn?
- * Kunt u zich verenigen met de gestelde randvoorwaarden voor succes?

De beantwoording van deze vragen is van het grootste belang om te kunnen vaststellen of alle geledingen, zich onverkort achter het in te zetten verbetertraject willen stellen. Het verbetertraject gaat in onze optiek aanmerkelijk verder dan het oliespurtje in de raderen van de organisatie. De totale organisatie zal op een andere leest geschoeid worden, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden de rollen en posities tussen het bestuur en ambtelijke organisatie, de werkcultuur, de bedrijfsprocessen, e.d. 180% gedraaid moeten worden. De vraag is of de organisatie dat wil, of de Gemeenteraad, het college van B&W, het management, de Ondernemingsraad, de medewerkers van de organisatie die kant op willen- Eenstemmigheid hierover is een kritische succesfactor van de eerste orde.

Een tweede kritische succesfactor is of de organisatie bereid is in het verbetertraject te investeren. Wordt de noodzaak ingezien c. q. is de bereidheid aanwezig om tijd en energie, menskracht en financiële middelen beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het traject.

21

Een derde kritische succesfactor is wat de organisatie op eigen kracht aan de uitvoering van het verbetertraject kan doen en op welke aspect en externe expertise moet worden

ingeroepen. Voorkomen moet worden dat het verbetertraject al weer snel plaats moet nemen voor de dagelijkse beslommeringen.

De hiervoor onder 5.3 aangegeven randvoorwaarden voor succes beschouwen wij eveneens als kritische succesfactor.

Er vooralsnog van uitgaande dat de gemeente Anna Paulowna het verbetertraject **wil** uitvoeren zoals wij hebben aan gegeven, dan is het belangrijk dat het ook snel in gang wordt gezet. Gelet op de lessen uit het verleden en heden is het voor de organisatie belangrijk om snel resultaten te boeken op een aantal gebieden.

Het verbetertraject dient ons inziens gestart te worden met een Bergens Beraad III (3x scheepsrecht). Deelnemers aan dit beraad zijn de fractievoorzitters, het college van B&W, het management en een vertegenwoordiging van de Ondernemingsraad. In deze bijeenkomst worden de verwachtingen en intenties van een ieder over het verbetertraject uitgesproken en vastgelegd. De te ondernemen acties van het verbetertraject worden in een prioriteitenvolgorde geplaatst, voorzien van een tijdsplanning en er wordt bij aangegeven wie met de uitvoering van de actie(s) worden belast en **wie** de projectleider is. Voor het Bergens Beraad III dient 1 dag te worden uitgetrokken en zou in begin november moeten plaats vinden. Wij zullen deze dag voorbereiden en begeleiden.

Het lijkt ons voorts dat de afdelingen snel beginnen met het in kaart brengen van de taken, activiteiten en werkzaamheden in relatie tot de beschikbare personele capaciteit. De realiteit van de gevoelde werkdruk dient met deze activiteit in kaart te worden gebracht.

Wij zullen deze activiteit voorbereiden en begeleiden.

7. Informatie en communicatie

Het verbetertraject zal een open communicatieproces moeten zijn. Dat betekent informeren van en communiceren met alle betrokkenen in de organisatie. Het verbetertraject heeft alleen kans van slagen als eenieder bij het proces betrokken is en er een breed draagvlak ontstaat. In dit kader adviseren wij onze opdrachtgever, het college van B&W, om ons Plan van Aanpak breed in de organisatie te verspreiden. Na verspreiding adviseren wij om een personeelsbijeenkomst te beleggen, waarin wij ons Plan van Aanpak nader kunnen toelichten en het personeel in de gelegenheid wordt gesteld op het plan te reageren en vragen te stellen.

Bij het verbetertraject is het van belang dat alle geledingen regelmatig worden geïnformeerd over het verloop van het proces. Het regelmatig uitgeven van een informatiebulletin is hierbij een goed medium. Op gezette tijden kunnen informatiebijeenkomsten worden belegd waarin de vorderingen van het verbetertraject aan de orde kunnen worden gesteld.

8. Rol Interim-management

De opdracht voor de Interim-manager is het opstellen en trekken van een verbetertraject. Gelet

Op de veelheid van de te ondernemen activiteiten kan de Interim-manager een belangrijke

aanzet

22

geven in het trekken van de onder 1. genoemde activiteiten voor de korte termijn Wij schatten in daarvoor gemiddeld 3 dagen per week nodig te hebben. Het contract loopt formeel per 31 december 1999 af Begin december 1999 zal overleg met de opdrachtgever moeten plaatsvinden over de voortgang van het proces en een mogelijke verlenging van onze werkzaamheden

9. Slot

Het voorliggende Plan van Aanpak is het resultaat van de tot nu toe uitgevoerde activiteiten.

Graag merken wij op dat wij de sfeer tijdens de interviews als plezierig en open hebben en.

Ook spreken wij waardering uit voor de wijze waarop de interviews door velen waren voorbereid. Deze sfeer en voorbereiden hebben een positieve bijdrage geleverd aan het verkrijgen van een afgewogen beeld van het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Bij alle geïnterviewden hebben wij niet alleen de noodzaak van veranderingen bespeurd, maar ook de wil tot veranderen Het veranderingsproces is dus eigenlijk al van start gegaan.