Flexibel in flexibiliteit





Verslag van het onderzoek naar flexibiliteit bij Nederlandse gemeenten

A+O fonds Gemeenten



Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting 4

Inleiding 5
Relevantie van het onderzoek 5
Onderzoeksopzet 6
Leeswijzer 6

1 De resultaten van het breedteonderzoek 7
Dynamiek van de omgeving en kenmerken van de organisatie 7
Onvoldoende afstemming met omgeving 8
Gemeenten net zo flexibel als bedrijfsleven 9
Samenvatting 9

2 Praktijkverhalen 11
Intergemeentelijke samenwerking in Wijchen 1
BAR-samenwerking in Ridderkerk 11
Netwerkorganisatie in Deventer 12
Persoonlijke relaties bij Public Spirit 12
Dynamisch managen in Goeree-Overflakkee 13
De Dordtse Nieuwe Ambtenaar in Dordrecht 14
Ont-zorgen in Waalwijk 14
Samen-foort in Amersfoort 15
Projectmatig werken in De Bilt 16
Slim samenwerken in Alblasserdam 17
Dicht bij de burger in Lingewaal 17

3 Conclusies 18
Inleiding 18
Conclusies 18

4 Discussiepunten 22
Inhoudelijke discussiepunten 22
Procesdiscussiepunten 24

Bijlagen 26
Het model van organisatieflexibiliteit 26
De bouwstenen toegelicht 26
Disclaimer 31
Over de auteur 32



Voorwoord

FLEXIBILITEIT VAN GEMEENTEN

Zijn gemeenten zo flexibel georganiseerd dat zij adequaat reageren op ontwikkelingen die op hen afkomen? Wat betekent dat voor de manier waarop de organisatie wordt ingericht en de manier waarop functies zijn vormgegeven.
Dat waren de beginvragen voor het onderzoek naar de flexibiliteit van gemeenten. Het onderzoek bestond uit twee delen: een enquête onder gemeentesecretarissen en ondernemingsraden, en een onderzoek bij 11 gemeenten.
Flexibiliteit is een lastig begrip dat vele interpretaties kent. Wat wel helder is, is dat flexibiliteit moet leiden tot een organisatievorm die het mogelijk maakt om te reageren op ontwikkelingen in de omgeving. We zien de laatste jaren steeds nieuwe en andere ontwikkelingen op gemeenten afkomen, die het noodzakelijk maken om de organisatie aan te passen.
Uit de enquête onder gemeentesecretarissen en ondernemingsraden komt het beeld naar voren dat de meerderheid van gemeenten de organisatie niet goed heeft afgestemd op zijn omgeving. Opvallend is dat gemeenten die meer flexibiliteitsmaatregelen hebben genomen dan noodzakelijk is op basis van de omgeving, goed presteren. Daaruit kunnen we afleiden dat een zeker surplus aan flexibiliteit goed is voor de gemeente.
De casestudies laten goed zien dat de praktijk van flexibiliteit veelvormig is. Gemeenten noemen uiteenlopende flexibiliseringsmaatregelen, zoals samenwerking, versmallen van taken, maar ook het vergroten van verantwoordelijkheden van medewerkers, en Het Nieuwe Werken.
De kern is dat gemeenten op zoek zijn naar organisatievormen die voldoen aan de wens voor een meer flexibele organisatie.
De voorbeelden dienen als inspiratie voor het nemen van flexibiliseringsmaatregelen. Maatregelen die zo goed moeten aansluiten bij de eigen gemeente.

W. van Duijn
Voorzitter A+O fonds Gemeenten
September 2013



Samenvatting

Gemeenten worden geconfronteerd met grote ontwikkelingen. Vier ontwikkelingen springen eruit: de drie decentralisaties, de enorme bezuinigingen, de veranderende eisen vanuit de omgeving en de veranderende arbeidsmarkt. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor gemeentelijke organisaties en haar medewerkers. A+O fonds Gemeenten zet in op vernieuwing van de arbeidsmarkt in combinatie met goed werkgeverschap. Daarom heeft het fonds onderzoek verricht naar de flexibiliteit van Nederlandse gemeenten.

Het onderzoek is gebaseerd op de theorie van prof.dr. H.W. Volberda van de Erasmus Universiteit. In zijn boek De flexibele onderneming (Volberda, 2010) betoogt Volberda dat organisaties die hun flexibiliteit afstemmen op de turbulentie in de omgeving beter presteren. Planmatige organisaties presteren beter in een stabiele omgeving en flexibele organisaties presteren beter in een turbulente omgeving. Op basis van deze theorie hebben we tweeledig onderzoek gedaan. Eerst hebben we een breedteonderzoek gehouden door alle Nederlandse gemeenten te vragen mee te werken aan een enquêteonderzoek door de Rotterdam School of Management. Vervolgens zijn we met deze resultaten het land ingetrokken en hebben we elf gemeenten bezocht voor een nader onderzoek naar flexibiliteit.

De resultaten van de breedtescan waren opmerkelijk. Een minderheid van gemeenten (34%) ervaart de omgeving als matig turbulent. Een meerderheid van gemeenten (54%) ervaart de omgeving als hyperturbulent. Slechts 15% van de respondenten heeft de flexibiliteit van de gemeentelijke organisatie op een adequate manier afgestemd op de turbulentie in de omgeving. Dat wil zeggen: een planmatige organisatievorm in een matig turbulente omgeving of een flexibele organisatievorm in een hyperturbulente omgeving. Ongeveer 30% van de gemeentelijke organisaties heeft een tekort aan flexibiliteit, gezien de turbulentie in de omgeving. Hierdoor kunnen die organisaties niet voldoende adequaat op signalen uit de omgeving reageren. Daarentegen had 36% van de gemeentelijke organisaties juist te veel flexibiliteit, gezien de stabiele omgeving. Een planmatiger organisatie zou in deze situatie meer efficiencyvoordelen geven, doordat bepaalde werkzaamheden dan routinematiger worden uitgevoerd. Het opmerkelijke is echter dat de gemeentelijke organisaties met een overschot aan flexibiliteit deze flexibiliteit niet willen inleveren voor meer efficiencyvoordelen. Het overschot aan flexibiliteit draagt bij aan een goede ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. De voordelen van meer efficiency wegen niet op tegen de voordelen van meer flexibiliteit.

Nadat we de resultaten van de enquête hadden verwerkt, hebben we enkele gemeenten gevraagd of we hen mochten interviewen, om de resultaten te kunnen duiden. We hebben vooral gesproken met gemeentesecretarissen, maar ook met burgemeesters en interne organisatieadviseurs. Uit deze interviews blijkt dat flexibiliteit ontwikkelen extern en intern wordt toegepast. Veel gemeenten geven vooral invulling aan flexibiliteit door samen te werken met andere gemeenten of door de organisatie te ontwikkelen tot een regie- of netwerkorganisatie. Ook werken gemeenten steeds meer samen

in mobiliteitsketens om medewerkers te kunnen uitwisselen. Voorlopig is dit een eerste toepassing. De resultaten hiervan zijn nog onvoldoende bekend.
Interne toepassingen van flexibiliteit zijn het invoeren van Het Nieuwe Werken (HNW), nieuwe technologieën gebruiken en meer aandacht voor modern leiderschap. Dit moderne leiderschap, ofwel dynamisch leiderschap, gaat vooral gepaard met verantwoordelijkheden laag in de organisatie neerleggen.

Inleiding

Op vrijdagavond 21 september 2012 liep in de Groningse gemeente Haren een Project X-feest volledig uit de hand. Twee weken voor deze datum nodigt de dan nog vijftienjarige Merthe via Facebook vrienden en vriendinnen uit voor haar 'Sweet Little 16-party' bij haar thuis. Doordat dit feest op haar Facebookpagina als publiekelijk wordt aangevinkt, wordt het gekaapt door feestgangers die er, net als in de gelijknamige film, een groot project X-feest van willen maken. Dit feest trekt niet alleen gezellige feestgangers, maar ook relschoppers. Het loopt uit de hand en de politie heeft grote moeite de menigte in bedwang te houden, met als resultaat plunderingen in de supermarkt en auto's van bewoners die in vlammen opgaan. En dat allemaal in het anders zo rustige Haren.
Enkele dagen later zit burgemeester Rob Bats van de gemeente Haren aan tafel bij Pauw & Witteman. Hij wordt stevig aan de tand gevoeld over zijn rol in het beheersen van deze rellen. Ook volgt er een diepgaand onderzoek onder leiding van de voormalige burgemeester van Amsterdam, Job Cohen. Het rapport van de commissie-Cohen leidt tot het aftreden van burgemeester Bats op 12 maart 2013.

Enkele jaren geleden waren de gebeurtenissen rond dit Project X-'feest' praktisch onmogelijk geweest. De handelingen die nodig waren om zo'n grootschalige actie op touw te zetten, hadden politie en gemeente eenvoudig kunnen voorzien. Maar de sociale media en de tegenwoordige digitale technieken confronteren de gemeentelijke overheid met nieuwe fenomenen. Niet alleen door ontwikkelingen als project X, maar ook door het reguliere gebruik van digitale technieken en sociale media. Burgers zijn via Facebook, Twitter en WhatsApp sneller op de hoogte van ontwikkelingen dan de gemeentelijke overheid kan bijhouden via de reguliere communicatiekanalen. Er ontstaan nieuwe eisen in de 24/7 dienstverlening en de maatschappij verandert sneller dan ooit. Burgemeesters en wethouders volgen cursussen twitteren om mee te groeien met de ontwikkelingen. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de drie grote decentralisaties en de bezuinigingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Of over het plan van kabinet-Rutte II dat gemeenten zich moeten ontwikkelen tot 100.000+-gemeenten[1].

Maar hoe groeit een organisatie als geheel met deze ontwikkelingen mee? Veel gemeenten zijn zich aan het heroriënteren, om hun volwaardige en respectvolle positie in de lokale maatschappij in te vullen. Hierbij streven veel gemeenten naar een andere rol: meer in de samenleving en meer mét de samenleving. Steeds meer gemeenten komen tot de conclusie dat hiervoor nieuwe organisatievormen vereist zijn. Zij zoeken elkaar op en sleutelen aan hun organisatiestructuur. Soms gaat een gemeente van het organogram naar het bollogram (gemeente Deventer), als beeld voor continue beweging in de organisatie. HNW is populair, en sommige gemeenten willen verder zonder gemeentehuis (gemeente Molenwaard). Gemeenten zoeken, kortom, verbinding. Verbinding met burgers, verbinding met collega-gemeenten en verbinding met huidige en toekomstige medewerkers.

[1] In het regeerakkoord Bruggen slaan (2012) staat dat decentralisaties in principe gericht worden op 100.000+-gemeenten. In maart 2013 heeft minister Plasterk deze ondergrens genuanceerd door aan te geven dat een ondergrens van 40 tot 60.000 inwoners 'ook goed is als daarmee de taken van een gemeente goed worden uitgevoerd'.

RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

A+O fonds Gemeenten ziet gemeenten die volop in ontwikkeling zijn; de voorlopers op het terrein van innovatie en HNW. Waarbij HNW soms een onderdeel (instrument) is van de innovatie, soms een doel op zich en soms het startpunt van een bepaalde ontwikkeling. Andere gemeenten zijn iets afwachtender. Zij passen als early majority liever proven technology toe dan zelf het wiel uit te vinden.

A+O fonds Gemeenten wil dit graag ondersteunen. Het fonds is gericht op vernieuwende activiteiten in de publieke sector rond arbeidsmarktbeleid en HRM-beleid. Vanuit dit perspectief volgt zij de ontwikkelingen bij gemeentelijke organisaties nauwgezet.
A+O fonds Gemeenten vindt dat dit onderzoek naar flexibiliteit een belangrijke maatschappelijke waarde heeft. Bij gemeenten werken ongeveer 180.000 gemeenteambtenaren die zich inzetten voor ongeveer 415 gemeenten en dus voor zestien miljoen Nederlanders. Gemeenten en haar ambtenaren werken voor de maatschappij en een kwalitatief hoogwaardige en innovatieve manier van werken draagt bij aan diverse doelstellingen. Allereerst natuurlijk aan het verwezenlijken van de doelstellingen van gemeenten. En daarnaast aan het verbeteren van het publieke imago als maatschappelijke partner en potentiële werkgever.
Tegelijkertijd vragen de taken van de gemeentelijke overheid steeds meer inzet van hoogopgeleide medewerkers. Als gemeenten deze hoogopgeleide medewerkers niet meer aan zich kunnen binden, zal dit een groot negatief effect hebben op de resultaten van gemeenten.
Ook is het imago van belang om een goede partner te kunnen zijn in de samenwerking met het maatschappelijk middenveld.
Tot slot weegt de arbeidsbeleving van de individuele medewerker mee. Medewerkers die hun talenten kunnen inzetten voor de organisatie leveren meer rendement op dan medewerkers die vooral de taken uitvoeren die zij van hun leidinggevende opgedragen krijgen. Daarvan zijn wij overtuigd.
A+O fonds Gemeenten vindt dan ook dat werkgevers en werknemers elkaar nodig hebben. Enerzijds moeten medewerkers meegroeien met de organisatie en meegroeien met nieuwe ontwikkelingen om de strategische doelstellingen te kunnen bereiken. Anderzijds moeten gemeenten meegroeien met de medewerkers om een interessante en effectieve werkgever te blijven. Oftewel, twee krachten die elkaar naar grote hoogte kunnen stuwen.
Met dit onderzoek streeft A+O fonds Gemeenten ernaar inzicht te krijgen in de huidige flexibiliteit van Nederlandse gemeenten en tegelijkertijd gemeenten handvatten te bieden om de flexibiliteit en sociale innovatie verder te verbeteren.

ONDERZOEKSOPZET

Met dit onderzoek beantwoorden we twee centrale vragen:

1. Hoe flexibel zijn Nederlandse gemeenten?
2. Hoe vullen Nederlandse gemeenten flexibiliteit en sociale innovatie in?

Het onderzoek bestaat dan ook uit twee delen: een breedteonderzoek en een verdiepend onderzoek.
Het breedteonderzoek bestond uit een online enquêteonderzoek. Deze enquête is uitgezet bij alle gemeentesecretarissen en voorzitters van de ondernemingsraden van bijna alle Nederlandse gemeenten. Met dit breedteonderzoek wilde A+O fonds Gemeenten inzicht krijgen in de mate waarin gemeenten al dan niet flexibel zijn én hoe deze gemeenten de turbulentie in de omgeving ervaren. Met de resultaten van dit breedteonderzoek is A+O fonds Gemeenten het land ingetrokken om een antwoord te vinden op de vraag hoe individuele gemeenten invulling geven aan flexibiliteit en sociale innovatie, ofwel het verdiepende onderzoek.

LEESWIJZER

Dit rapport is gebaseerd op de theorie van het model Organisatieflexibiliteit. Vanwege de leesbaarheid van dit rapport hebben we de toelichting op de theorie verplaatst naar de bijlage. In hoofdstuk 1 geven we de resultaten van het enquêteonderzoek weer. Het verdiepende onderzoek beschrijven we in hoofdstuk 2, en de conclusies volgen in hoofdstuk 3. Op basis van de conclusies geven we in hoofdstuk 4 discussiepunten mee om de discussie in uw organisatie te ondersteunen en om het proces van flexibilisering verder vorm te geven.

1 De resultaten van het breedteonderzoek

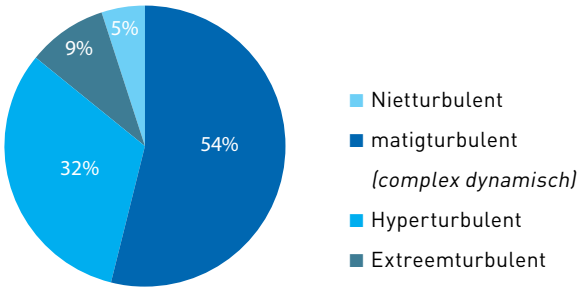
Hoe ervaren gemeenten de omgeving? Hoe omschrijven zij hun eigen ambtelijke organisatie? En sluit de flexibiliteit van de organisatie aan bij dat wat nodig is, gezien de turbulentie in de omgeving? De Rotterdam School of Management heeft op ons verzoek een enquête ontwikkeld om een antwoord op deze vragen te krijgen. Die enquête is voorgelegd aan bijna alle gemeentesecretarissen en voorzitters van de ondernemingsraden van gemeentelijk Nederland. De respons was groot; meer dan 188 ingevulde enquêtes kwamen retour. In dit hoofdstuk leest u de resultaten.

DYNAMIEK VAN DE OMGEVING EN KENMERKEN VAN DE ORGANISATIE

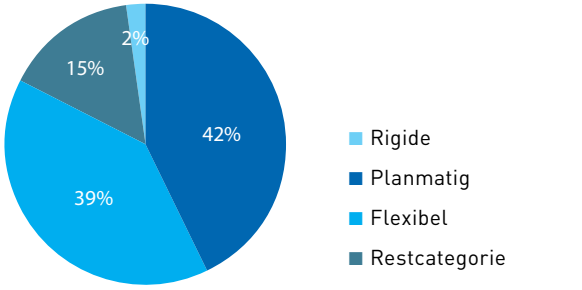
De omgeving waarin gemeentelijke organisaties opereren, verandert voortdurend en vraagt een zekere balans tussen enerzijds stabiliteit en efficiency en anderzijds vernieuwing en flexibiliteit. De mate waarin de omgeving verandert, verschilt echter per gemeente. Ook verschillen gemeenten in de mate waarin de flexibiliteit van de organisatie past bij hun specifieke omgeving.

Ruim de helft van de onderzochte gemeenten opereert in een omgeving die geclassificeerd wordt als 'complex/dynamisch' (matig turbulent). Een derde deel valt in de categorie 'hyperturbulent'. Het belangrijkste verschil tussen matig turbulent en hyperturbulent is de mate van onvoorspelbaarheid van de veranderingen. Dezelfde respondenten classificeren hun eigen organisatie vooral als een planmatige organisatie en minder als een flexibele organisatie.

Turbulentie van de omgeving



Beleving van de eigen omgeving



Op basis van de reacties van 180 gemeentesecretarissen en voorzitters van de ondernemingsraden van Nederlandse gemeenten onderscheiden we twee hoofdtypen organisaties (planmatige en flexibele) en twee hoofdtypen omgevingen (matig turbulent en hyperturbulent). Dit resulteert in vier verschillende combinaties (81% van de gemeenten kon worden ingedeeld bij een van deze vier typen).

Vier configuraties van flexibiliteit en omgevingsturbulentie bij Nederlandse gemeenten

	Planmatige organisatievormen 42%	**Flexibele organisatievormen 39%**
Complex/dynamische (matigturbulente) omgeving 54%	12% heeft een goede fit A kwadrant	36% heeft een surplus aan flexibiliteit (routinisatie)traject B kwadrant
Onvoorspelbare omgeving (hyperturbulent) 32%	30% heeft een 'tekort' aan flexibiliteit; (revitalisatie)project D kwadrant	3% heeft een goede fit C kwadrant

A. Planmatige organisatievormen in een matig turbulente omgeving

Deze gemeenten hebben vooral operationele flexibiliteit en opereren met een mechanistische organisatiestructuur en een behoudende cultuur. De flexibiliteit van deze gemeenten sluit goed aan op de omgeving, die gekenmerkt wordt door dynamiek en complexiteit van veranderingen, met een zekere mate van voorspelbaarheid.

B. Flexibele organisatievormen in een matig turbulente omgeving

Deze gemeenten hebben vooral een surplus aan strategische flexibiliteit. Er lijkt geen noodzaak voor de aanwezige flexibiliteit te bestaan en in theorie zijn de structuur en cultuur van dit type organisatie niet zodanig dat optimale efficiency bereikt kan worden. Een routinisatietraject (aandacht voor processen structureren) lijkt voor de hand te liggen, waarbij de organisatie steeds verfijndere routines ontwikkelt, de speelruimte in de organisatie juist beperkt en daardoor efficiënter wordt. Het surplus aan flexibiliteit van deze categorie gemeenten gaat echter samen met bovengemiddeld prestaties.

C. Flexibele organisatievormen in een hyperturbulente omgeving

Deze gemeenten hebben operationele flexibiliteit en strategische flexibiliteit en kunnen zodoende adequaat reageren op de onvoorspelbare veranderingen in hun omgeving. De organische structuur en innoverende cultuur ondersteunen de flexibiliteit van deze gemeenten. Hun prestaties zijn goed en een vernieuwingstraject is niet noodzakelijk.

D. Planmatige organisatievormen in een hyperturbulente omgeving

Deze gemeenten opereren in een omgeving die niet alleen complex en dynamisch is, maar ook sterk onvoorspelbaar. Een dergelijke turbulente omgeving vereist meer strategische flexibiliteit, ondersteund door een organische structuur en een innoverende cultuur. Planmatige gemeenten presteren in een dergelijke turbulente omgeving onder het gemiddelde. Een revitalisatietraject is nodig. Daarbij ontwikkelt de organisatie nieuwe competenties en managementvaardigheden en groeit de speelruimte in de organisatie.

ONVOLDOENDE AFSTEMMING MET OMGEVING

Het valt op dat de meerderheid van de onderzochte gemeenten de flexibiliteit van de organisatie niet voldoende heeft afgestemd op het niveau van de omgevingsturbulentie. Een planmatige organisatievorm komt veel voor, maar deze organisatievorm leidt alleen in een voorspelbare omgeving tot goede resultaten.[2] Slechts 12% van de onderzochte gemeenten is een planmatige organisatie die is afgestemd op de matig turbulente omgeving. 30% van de gemeenten heeft een planmatige organisatievorm die onvoldoende flexibel is gezien de hyperturbulentie in de omgeving.

Bij de flexibele organisatievormen is de afstemming nog minder, maar de resultaten nemen een verrassende wending. Een flexibele organisatievorm komt bij de onderzochte gemeenten net iets minder vaak voor dan een planmatige vorm. In een onvoorspelbare, hyperturbulente omgeving zorgt de aanwezige flexibiliteit ervoor dat deze organisaties snel en adequaat kunnen reageren op veranderingen. In 3% van de onderzochte gemeenten is sprake van een flexibele organisatievorm die is afgestemd op de hyperturbulente onvoorspelbare omgeving. In 36% van de onderzochte gemeenten is sprake van een flexibele organisatievorm die gezien de matig turbulente omgeving min of meer te veel flexibiliteit heeft. Meer routine in de organisatie leidt tot meer efficiencyvoordelen.
Maar wat blijkt? Deze gemeenten, de gemeenten met meer flexibiliteit dan strikt noodzakelijk, blijken bovengemiddeld te presteren. Kortom, flexibiliteit loont! Uit nader onderzoek kunnen we voorzichtig concluderen dat gemeenten die flexibel zijn, haar omgeving als minder onvoorspelbaar ervaren. Andersom betekent dit dat gemeenten die planmatig zijn, de omgeving al snel als onvoorspelbaar ervaren.

[2] De prestaties van de onderzochte gemeenten worden gebaseerd op een vragenlijst. Er is dus geen sprake van een objectief vastgesteld niveau, maar van een vergelijking van de resultaten van vragenlijsten.

GEMEENTEN NET ZO FLEXIBEL ALS BEDRIJFSLEVEN

Uit nadere analyses van Rotterdam School of Management (RSM) blijkt dat twee aspecten in het bijzonder de ontwikkeling van flexibiliteit bij Nederlandse gemeenten belemmeren: een beperkt vermogen om de omgeving te scannen (omgevingssensitiviteit) en een conserverende cultuur gericht op bestaande competenties en waarden behouden. Wel kwalificeren de respondenten het huidige menselijke kapitaal in de organisatie als goed. De basis voor de ontwikkeling van flexibelere, kennisintensieve organisaties is dus aanwezig.

Het valt op dat de gemiddelde resultaten rond de managementvaardigheden en het organisatieontwerp voor een groot deel overeenkomen met de gemiddelde resultaten van het Nederlandse bedrijfsleven. Andere overheidsorganisaties zijn vaak minder flexibel. Wel is de organisatiecultuur van de onderzochte gemeenten beduidend conservatiever dan in het bedrijfsleven. Dat geldt ook voor andere overheidsorganisaties. Dit is een belemmering bij de ontwikkeling van strategische flexibiliteit.

SAMENVATTING

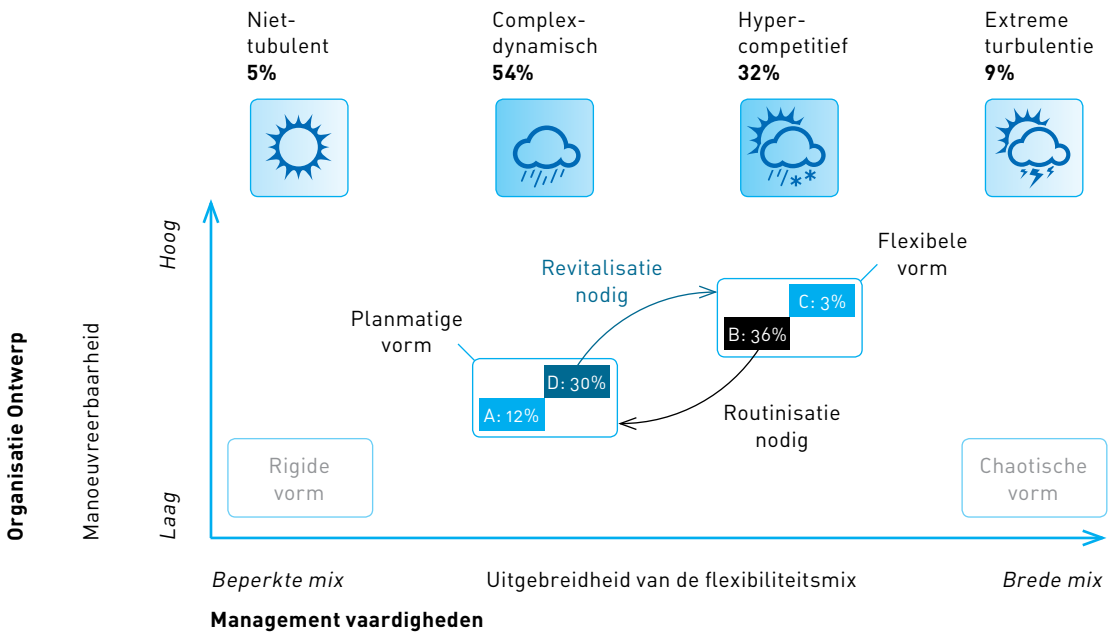
Ruim de helft van de onderzochte gemeenten (54%) ervaart de omgeving als complex en/of dynamisch, maar niet onvoorspelbaar. Een planmatige organisatievorm wordt in die gevallen als optimaal beschouwd. Slechts 12% van de gemeenten heeft in grote lijnen een planmatige organisatievorm. 36% heeft een overschot aan flexibiliteit. Het is de vraag of deze organisaties hun huidige prestatieniveau kunnen handhaven als zij via een routinisatietraject het overschot aan flexibiliteit reduceren en een optimale, dat wil zeggen: planmatige organisatievorm ontwikkelen. Het blijkt dat het overschot aan flexibiliteit weliswaar niet bijdraagt aan een verbeterde efficiency, maar wel aan het innoveren van de organisatie.

Een minderheid van de onderzochte organisaties ervaart de omgeving als onvoorspelbaar, dat wil zeggen: hypercompetitief (32%) of zelfs extreem turbulent (9%). Die organisaties hebben in theorie behoefte aan brede, flexibele managementvaardigheden en een grote wendbaarheid van de organisatie. Slechts een fractie van de organisaties (3%) heeft de juiste flexibele organisatievorm om in een hyperturbulente omgeving te opereren. Drie van elke tien gemeenten (30%) heeft te weinig flexibiliteit. De prestaties van deze gemeenten zijn gemiddeld lager dan die van de groep met een overschot. Via een revitalisatietraject zullen hun flexibiliteit en prestaties moeten verbeteren.

Het figuur toont het raamwerk organisatieflexibiliteit met de vier veelvoorkomende configuraties.

A. 12% opereert in een matig turbulente omgeving en heeft een planmatige organisatievorm (en heeft dus een goede afstemming).
B. 36% opereert in een matig turbulente omgeving en heeft een flexibele organisatievorm (een routinisatietraject is vereist voor een goede afstemming).
C. 3% opereert in een hyperturbulente omgeving en heeft een flexibele organisatie (en dus een goede afstemming).
D. 30% opereert in een hyperturbulente omgeving en heeft een planmatige organisatie (een revitalisatietraject is vereist voor een goede afstemming).

Vier configuraties in het raamwerk organisatie flexibiliteit



2 Praktijkverhalen

Hoe ervaren gemeenten de turbulentie in de omgeving? Hoe organiseren zij de flexibiliteit in de ambtelijke organisatie? En wat zijn hierbij de grootste uitdagingen? Met de resultaten van het enquêteonderzoek in de hand hebben we een aantal gemeenten deze vragen voorgelegd. Zo proberen we de resultaten van de enquête te duiden. In dit hoofdstuk leest u de ervaringen van praktijkdeskundigen.

INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING IN WIJCHEN

De gemeente Wijchen heeft meegedaan met de online enquête naar flexibiliteit. Ze blijkt de omgeving als hyperturbulent te ervaren. Tegelijkertijd geeft de gemeente aan dat de organisatie flexibel is om te kunnen reageren op onvoorspelbare ontwikkelingen in de omgeving. 'De gemeente is superturbulent', zegt Jos van der Knaap, gemeentesecretaris van de gemeente Wijchen. 'Intergemeentelijke samenwerking, fusies, Shared Service Centers; vroeger waren ze nauwelijks onderwerp van gesprek, nu zijn ze aan de orde van de dag.'

Ook andere factoren hebben grote invloed op de ontwikkelingen van de gemeente, bijvoorbeeld de bezuinigingen van het Rijk en nieuwe taken als gevolg van de Participatiewet, delen van de WMO en straks ook de Jeugdzorg. 'Dit vraagt continu nadenken over je aanpassen aan deze ontwikkelingen in de omgeving.' Op de vraag waar de flexibiliteit van Wijchen in schuilt, geeft Jos aan dat het begint met de ontwikkelingen volgen en snel kunnen schakelen als de situatie dit vraagt. 'Niet vasthouden aan bestaande ideeën. De gemeente is nu overigens minder operationeel flexibel dan in het verleden. Toen was er een schil om de organisatie met flexibele medewerkers. Doordat steeds meer taken worden uitbesteed, is deze flexibele schil verdwenen. Bij nieuwe taken voeren we een fundamentele discussie over de vraag of de gemeente de taken moet uitvoeren of de samenleving en/of het maatschappelijke middenveld.' Wat betekent dit voor de organisatie op lange termijn? 'Er wordt veel gesproken over publiek ondernemerschap, de ambtenaar 2.0 en Het Nieuwe Werken. Goede ontwikkelingen, maar soms lijkt het wel alsof het om de medewerker gaat. Terwijl het in eerste instantie natuurlijk om de burger gaat.'

De samenleving moet belangrijker worden, de overheid juist minder belangrijk. HNW kan daar aan bijdragen. Bovendien kan het helpen om de huisvestingskosten te verminderen, maar de burger staat centraal.

De gemeente Wijchen richtte zich de afgelopen periode intensief op de samenwerking met enkele buurgemeenten. Dit is nog steeds de stip aan de horizon, maar de betekenis van gemeentelijke zelfstandigheid is toegenomen. Dit betekent dat de gemeente Wijchen zich meer richt op regietaken. Daarnaast werkt de gemeente gestaag aan het ontwikkelen van een sterke regio en intergemeentelijke samenwerking. Ook hieruit blijkt de flexibiliteit. Toen de samenwerking minder snel ging als gehoopt, heeft de gemeente Wijchen de bakens verzet zonder de samenwerking uit het oog te verliezen. De samenwerking wordt niet gestoeld op een harde, cijfermatige business case, maar op een 'coalition of the willing'. Dat is de methode van de gemeente Wijchen.

'Maar let op', zo waarschuwt Jos tot slot, 'Er is geen one-size-fits-all!' Gemeenten zullen zelf moeten uitvinden wat bij hen en bij de omgeving past; ook dat is flexibiliteit.'

BAR-SAMENWERKING IN RIDDERKERK

De grootste uitdaging voor gemeenten is volgens Anny Attema, burgemeester van Ridderkerk, de decentralisaties van taken zonder toereikende financiële middelen. 'Wij zijn voorstander van die decentralisaties. Ze horen bij onze functie in de samenleving. De gemeente is de eerste overheid en staat het dichtst bij de burger. Maar ze vereisen wel deskundigheid van de organisatie en die is soms moeilijk te realiseren, gezien de beperkte omvang van veel organisaties.

Ook de gemeente Ridderkerk ontkomt niet aan schaalvergroting en werkt nu samen met de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht (BAR) aan een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. De drie gemeenten blijven zelfstandig met ieder hun eigen raad en college. Het college zal omringd worden door enkele strategische adviseurs en regisseurs. Een gezamenlijke BAR-uitvoeringsorganisatie voert de taken uit. De gemeentesecretarissen van de drie gemeenten vormen gezamenlijk de directie van de BAR-uitvoeringsorganisatie.

De uitvoering van deze ontwikkeling laat Anny over aan de deskundigen van de organisatie (lees: de directie). Als burgemeester let zij vooral op de relatie tussen de organisatie en het college enerzijds en anderzijds de relatie met de raad. En natuurlijk op de dienstverlening aan de burger. 'Want in alle hectiek mogen we niet vergeten dat we er zijn voor en door onze burgers'.

Maar waarom dan niet een fusie van de drie gemeenten? Bij gemeenten gaat het om nabijheid, eigenheid en kleinschaligheid, zo geeft Anny aan. 'Dat willen we graag in stand houden en dat lukt niet als grootschalige gemeente. Tegelijkertijd moet je je bewust zijn van de tekortkoming van kleinschaligheid, bijvoorbeeld het gebrek aan efficiency en deskundigheid. Dit vangen we op door structurele samenwerking.'

NETWERKORGANISATIE IN DEVENTER

De gemeente Deventer wil interactief beleid maken, vertelt gemeentesecretaris Ardwin Lantain. De gemeente ontwikkelt zich voorbij de regieorganisatie. 'Als je denkt dat de gemeente regie kan blijven voeren in de drie grote decentralisaties, dan heb je het mis. De partners in het maatschappelijk middenveld zijn hard nodig. Als je resultaten wilt verbeteren, zul je dit samen met anderen moeten doen. We hebben daarin als gemeente niet de regie, maar zijn aanjager en stimulator in het proces met alle partijen.'

Bij Deventer past een netwerkorganisatie het beste. Dit betekent overigens nog een behoorlijke verandering voor medewerkers en ketenpartners. Wat is de impact hiervan op de structuur van de organisatie? 'Het gaat niet om de structuur', zo geeft Ardwin aan, 'maar om de vraag hoe je de samenwerking vorm geeft. Het organogram is vervangen door een bollogram. Het organogram staat voor verkokering en stolling. Het bollogram staat voor vloeiende bewegingen. Teamleden die met elkaar samenwerken, zitten in dezelfde bol. Maar dat betekent niet dat je allen maar in zo'n bol functioneert. Elke medewerker is van harte uitgenodigd om te bewegen in de organisatie. Een bollogram geeft dit veel beter weer dan een organogram.' Martine Bastiaanse, programmamanager HR vult aan: 'We hebben Het Nieuwe Werken ingevoerd, maar ook een klussenbank opgericht. Managers en projectleiders bieden klussen aan en medewerkers kunnen zich voor deze uitdagende klussen opgeven. Hierdoor ontstaat er op een organische manier een andere beweging en een andere vorm van samenwerking.'

Op de vraag hoe teammanagers hiermee omgaan, gezien de mogelijke impact op de lopende teamprocessen, antwoordt Martine: 'Managers snappen heel goed de voordelen van de langetermijnkruisbestuiving tussen verschillende teams en hoe die opwegen tegen eventuele capaciteitsproblemen op korte termijn. Onze adjunct-directeur bewaakt zo nodig de filosofie van de klussenbank.'

Ardwin verwacht dat gemeentelijke organisaties zich over tien jaar ontwikkeld hebben tot hybride organisaties die naadloos samenwerken met publieke en private partijen. Wat voor type partnerschappen dat zijn, is nog moeilijk te voorspellen: misschien zelfs gezamenlijke organisaties.

Eén ding is zeker aldus Ardwin: 'In grote organisaties zie je dan geen harkjes meer!'

PERSOONLIJKE RELATIES BIJ PUBLIC SPIRIT

We spraken ook met Gert-Jan Jongkind, senior consultant bij Public Spirit en voormalig gemeensecretaris van de gemeente Texel. Gert-Jan geeft aan dat de omvang van een gemeente van belang is. Een kleine gemeente kan te kwetsbaar zijn en/of te weinig expertise in huis hebben. Maar je kunt niet alle kleinere gemeenten 'op één hoop gooien'; bij succesvolle samenwerking spelen meer factoren een rol. Hoe verhouden de gemeenten zich tot elkaar? Hoe is de politieke constellatie? Is er een gemeenschappelijk gedragen visie? Wat is het voordeel? Is er complementariteit of juist concurrentie? Zijn de gemeenten even groot? Is er sprake van een centrumgemeente? Is er sprake van een historisch gegroeide samenwerking? Ook deze factoren bepalen het succes van de intergemeentelijke samenwerking.
En samenwerking blijft mensenwerk. Gert-Jan vindt dat mensen vooral geneigd zijn hieraan bij te dragen als zij het idee hebben daadwerkelijk invloed te hebben. Op het doel, het proces en op het resultaat. Goede persoonlijke relaties zijn dan ook onmisbaar voor het tot stand komen van samenwerkingsverbanden.

DYNAMISCH MANAGEN IN GOEREE-OVERFLAKKEE

Op 1 januari 2013 zijn vier gemeenten op het Zuid-Hollandse eiland Goeree-Overflakkee gefuseerd tot één nieuwe gemeente: Goeree-Overflakkee. Een nieuwe start dus. Wij spraken met Boudewijn Marinussen, de kersverse gemeentesecretaris. 'We zijn een nieuwe gemeente, dat geeft mogelijkheden om een nieuwe organisatie op te bouwen. Maar tegelijkertijd nemen medewerkers van de verschillende gemeenten hun

Kwaliteit is iets doen voor de stad

Een interview met Marcel Meijs, gemeentesecretaris Enschede

Landelijk is er veel dynamiek, zo geeft de gemeentesecretaris van de gemeente Enschede aan. Het bestuursakkoord 2012-2015 en de economische crisis maken dat dagkoersen bepalend kunnen zijn voor de toekomst van de gemeentelijke organisatie. Om hier flexibel op te kunnen inspelen is Enschede getransformeerd van een dienstenmodel naar een programmaorganisatie. Met haar Toekomstvisie 2020 heeft de gemeente Enschede een duidelijke koers bepaald. 'Dat maakt dat medewerkers weten wat de richting is, maar dit vraag wel ander gedrag van medewerkers.' Belangrijk aspect hierbij is de wetenschap dat je elkaar nodig hebt. 'Partnerschap en samenwerking zijn belangrijke begrippen.'
Nu wordt er al goed samengewerkt in de gemeente Enschede. De vuurwerkramp in de wijk Roombeek heeft gezorgd voor een groot wijgevoel. Ook gaf de samenwerking die toen nodig was veel positieve energie.
Maar ook voor deze organisatie geldt dat het aantal medewerkers omlaag moet. Dit gebeurt in overleg met de or. De reorganisatie brengt lastige vraagstukken met zich mee. 'Medewerkers in vaste dienst hebben werkgarantie. Dat geeft veel rust', zo vertelt Herman Nijhof, de voorzitter van de ondernemingsraad die bij het gesprek is aangeschoven. De medewerkers met een tijdelijke aanstelling zullen de organisatie moeten verlaten. Nijhof vervolgt: 'Dit zijn soms ook juist de medewerkers die zorgen voor 'goesting', die zorgen voor enthousiasme voor de verandering.'

Interview is opgenomen in het A+O magazine van maart 2012.

eigen cultuur mee. We streven wel naar een nieuwe cultuur, maar bouwen die langzaam op. Onze stip aan de horizon is een organisatie waarbij medewerkers zelf verantwoordelijkheid nemen en zelf hun netwerk beheren. En een organisatie waar we het beste uit mensen halen. Opleiding is hierbij het kernwoord. Dat is in tijden van crisis en bezuinigingen een moeilijke boodschap, maar niet minder belangrijk. We hebben een aantal acties gestart. Zo beginnen we op korte termijn met de Goereesche school. Dit is een projectenpool via het programma Mobulus. Hierin plaatsen we alle projecten en medewerkers kunnen zich inschrijven om te laten weten dat ze graag met het project willen meedoen. Zo brengen we een match tot stand tussen projecten en medewerkers, waarmee de mobiliteit toeneemt en medewerkers hun duurzame inzetbaarheid vergroten.
Dit vraagt ook wel iets van de managers. Als medewerkers zich inschrijven op projecten van een andere afdeling, mag de manager dat initiatief niet tegenwerken. Sterker nog, hij moet juist stimuleren dat medewerkers van zijn afdeling werken aan projecten op andere afdelingen. Als directeur zie ik hier zelf op toe.'
Dat maakt de rol van de manager wel ingewikkelder, geeft Boudewijn aan. 'Aan de ene kant blijft de manager verantwoordelijk voor de inhoudelijke resultaten van de afdeling. Het bestuur spreekt hem ook vaak als eerste aan. Aan de andere kant moet een manager minder manager zijn en vooral ook zijn afdeling en medewerkers inspireren en uitdagen. Dat vraagt een zekere balans.
Binnen dit proces van inspireren past het ook om te inventariseren welke opleidingskwaliteiten er in huis zijn. Zo blijken er medewerkers te zijn die in hun vrije tijd cursussen geven als: financiën voor niet-financiële medewerkers, timemanagement en het presentatieprogramma Prezi. Dit betekent dat je én gratis trainers in huis hebt én dat deze medewerkers hun kwaliteiten kwijt kunnen in de organisatie. Hiermee geven we medewerkers ruimte in de organisatie en zetten we ze in voor de doelstellingen van de organisatie. Ook dat is flexibiliteit.'

DE DORDTSE NIEUWE AMBTENAAR IN DORDRECHT

In de gemeente Dordrecht spreken ze over de Dordtse Nieuwe Ambtenaar, kortweg DNA. Senior organisatieadviseur Janneke Buur vertelde ons daar meer over. De gemeente Dordrecht heeft drie stevige ambities geformuleerd:

1 Dordrecht behoort tot de beste gemeentelijke werkgevers.
2 Dordrecht is een flexibele organisatie.
3 Dordrecht is kampioen van verbonden partijen.

Om deze ambities te verwezenlijken zijn zelfbewuste en betrokken medewerkers nodig.
Hier is veel over te vertellen, geeft Janneke aan. 'Om er één punt uit te lichten: niet je eigen afdeling staat centraal, maar de opdracht waaraan je werkt. Elke medewerker is anders, maar iedereen werkt op basis van vertrouwen, verantwoordelijkheid nemen, initiatief nemen en samen aan een gemeenschappelijk doel werken. Daarom hebben we bijvoorbeeld HNW ingevoerd. Medewerkers kunnen bij de leidinggevende – onderbouwd – een persoonsgebonden budget aanvragen om een smartphone/tablet of laptop aan te schaffen. Hierin komt ons streven naar maatwerk tot uiting.'
Verder heeft het tijd- en plaatsonafhankelijk werken een belangrijke plaats gekregen. 'In een flexibele organisatie zoek je afstemming waar je die het beste kunt vinden. Hierin past ook de rol van medewerkers richting het college: medewerkers zijn adviseurs. Ze zijn geen ja-knikkers, maar mensen die kritisch meedenken en transparant zijn.
Deze nieuwe werkwijze met meer verantwoordelijkheid voor de professional vraagt ook een andere rol van de leidinggevende. De leidinggevende is meer en meer een coach en creëert een leeromgeving voor de medewerkers. Dit neemt overigens niet weg dat de leidinggevende eindverantwoordelijk blijft voor het resultaat van de afdeling. De leidinggevenden krijgen zodoende een steeds belangrijkere rol als opdrachtgever,

ook voor opdrachten die de eigen afdeling overstijgen, met medewerkers uit andere afdelingen en zelfs vanuit andere organisaties. De rollen van 'baas' en 'opdrachtgever' vallen daardoor steeds minder vaak samen.

ONT-ZORGEN IN WAALWIJK

Uit de online enquête bleek dat de gemeente Waalwijk de omgeving als turbulent ervaart. Dit was reden om verder te praten met de gemeentesecretaris van Waalwijk, Arie de Wit. Hij vertelt dat het wat hem betreft vooral om politieke turbulentie gaat. Hij verwijst allereerst naar de Haagse ontwikkelingen, zoals de geplande komst van de Wet werken naar vermogen. Deze wet werd controversieel verklaard toen het kabinet-Rutte I in 2012 viel, en ging in aangepaste vorm verder als de Participatiewet. Inmiddels is de Participatiewet aangepast, als gevolg van het Sociaal Akkoord van april 2013. Dit vraagt van gemeenten steeds weer aanpassingen.
Een ander voorbeeld van turbulentie is de grote chemische brand in Moerdijk op 5 januari 2011. Een brand van deze omvang geeft vaak een pavlovreactie, zo vertelt Arie. Zodoende worden gemeenten weer geconfronteerd met nieuwe regels. Het vraagt weer training om met situaties als deze om te gaan.
Ook de situatie in Haren, het project X-feest, zal leiden tot nieuwe regels en nieuw beleid bij gemeenten, zo is de overtuiging van Arie de Wit. 'Je moet dus een sterk gevoel hebben voor de ontwikkelingen in de samenleving. Nu roepen we dit al jaren als Nederlandse gemeenten, maar laten we reëel zijn: we zijn nog lang niet zo ver.'
De gemeente Waalwijk streeft naar een regieorganisatie. Dat betekent dat we meer uitvoeringstaken op afstand plaatsen en dat de ambtelijke organisatie zich verder specialiseert. Het gaat daarbij vooral om "ont-zorgen". Taken die we aan externe partners toebedelen, vragen wel regie van die taken, maar de gemeente hoeft zich niet meer bezig te houden met de bedrijfsvoeringaspecten. Zodoende kan de gemeente zich meer richten op de kerntaken. Dit vraagt ook een andere cultuur, niet alleen van medewerkers, maar ook van bestuurders.
De filosofie van een kleine kernorganisatie impliceert dat je niet alle deskundigheid in huis hebt en soms ook kwantitatieve capaciteit tekortkomt. Je ontkomt er dan ook niet aan om af en toe externe deskundigheid in te huren. Dit blijft politiek, zelfs op Haags niveau, een heikel punt. De organisatie van Waalwijk heeft zijn verantwoordelijkheid genomen door een vast percentage van 15% van de loonsom beschikbaar te stellen voor externe inhuur. Zodoende zijn we een kleine en wendbare organisatie!'

SAMEN-FOORT IN AMERSFOORT

Bij de gemeente Amersfoort wordt vooral ingezet op een nieuwe visie op professionaliteit en aansturing van de organisatie. De evaluatie van een groot project in de stad (Eemhuis) heeft een aantal onvolkomenheden blootgelegd in de ambtelijke organisatie en in de relatie met college en raad. De onvolkomenheden zaten in de werkwijze (risicomanagement), cultuur en aansturing van de organisatie. Het vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie heeft daarbij een flinke deuk opgelopen. De nieuw aangetreden gemeentesecretaris kreeg de opdracht mee om het vertrouwen te herstellen en met organisatie ontwikkeling aan de slag te gaan. Nu wordt continu de vraag gesteld: doen we de goede dingen en doen we de dingen goed? 'Hierdoor blijft de organisatie kritisch en alert', stelt Roy Vermeulen. 'We moeten dynamisch en flexibel zijn, om te kunnen inspelen op wat het bestuur en de stad vragen. Dit vullen we in met twee parallelle trajecten: Het Nieuwe Perspectief en Samen-foort.
In het Nieuwe Perspectief zoekt de organisatie samen met het bestuur en de stad een nieuwe invulling van de rol als overheid. Bij het project Samen-foort wordt de organisatie en de manier van werken afgestemd op de veranderende vraag van samenleving en bestuur. Hiervoor blijft de organisatie zichzelf vragen stellen: wat heeft onze organisatie nodig en wat hebben de medewerkers persoonlijk nodig? Zo geven we inhoud aan de lerende organisatie. Want dat is wat de

gemeente Amersfoort wil zijn.'
Op onze vraag welke rol de structuur van de organisatie hierin vervult, geeft Roy aan dat de structuur van de organisatie niet leidend is. 'Een discussie over structuur neemt veel tijd in beslag en trekt energie weg bij de cultuuraspecten. De structuur volgt vanzelf als een logische conclusie op stappen die de gemeente maakt. Om de verkokering tegen te gaan, sturen we bepaalde aspecten centraal aan, bijvoorbeeld programmagestuurd werken, frontlijnsturing of het klantcontactcentrum (KCC) versterken. Maar dit heeft natuurlijk wel consequenties voor het integraal werken. Sommige zaken zijn ook gewoon een kwestie van experimenteren. De perfecte oplossing bestaat niet.'
Over vijf jaar zal de organisatie veel themagerichter werken. Deze thema's vanuit de samenleving en vanuit het bestuur worden vervolgens in de programmaorganisatie uitgezet. De beleidsadviseurs (zowel beleid als uitvoering) zullen vanzelfsprekender integraal met elkaar samenwerken aan een klus voor de stad. Medewerkers zijn dan ook breed inzetbaar. De medewerkers worden ook betrokken bij deze organisatieontwikkeling. Eind januari is de gemeente gestart met vier verschillende workshops als opstap naar het organisatieontwikkeltraject Samenfoort. Zo'n vierhonderd medewerkers hebben hieraan meegedaan.

Flexibele organisatie is noodzakelijk

een interview met Arjan van Gils, voormalig gemeentesecretaris gemeente Rotterdam

Voor de gemeente Rotterdam is flexibiliteit vooral gericht op de structuur van de interne organisatie, zo vertelt gemeentesecretaris Arjan van Gils. Bij zijn aantreden in 2005 bestond de gemeente uit veel verschillende onderdelen die zeer zelfstandig functioneerden en weinig met elkaar wilden samenwerken; silo's, zoals Van Gils ze noemt. De diensten moeten meer met elkaar gaan samenwerken. Daarom wordt er hard gewerkt aan het kleiner maken van de organisatie en aan het ontschotten van de diensten. Daarom werd ook de huisvesting aangepast. Rotterdam ging van 39 gemeentelijke gebouwen terug naar zes en voerde HNW in.

Om de uitwisseling van medewerkers makkelijker te maken, moeten ook de arbeidsvoorwaarden flexibeler worden. 'Wanneer je deze basiszaken niet op orde hebt, kun je niet succesvol zijn', zo zegt Van Gils. Ook wijst hij op de traagheid van het reorganiseren. 'Overal in het land vallen ontslagen. Mensen moeten verhuizen om hun baan te behouden. Maar gemeenten houden te veel vast aan verworven rechten.' Besluiten om de organisatie flexibeler te maken, nemen te veel tijd in beslag.
Ook van de ondernemingsraad verwacht de gemeentesecretaris een flexibele opstelling. Momenteel, zo geeft Van Gils aan, is hij als een Amerikaanse manager bezig met het proces van simplificeren, standaardiseren, sharen en outsourcen. Elke maand vertrekken er zo'n zestig tot honderd mensen uit de organisatie. 'Dat doet op dit moment verschrikkelijk veel pijn.' Vaak zijn dit jonge, hoogopgeleide mensen met een tijdelijk contract. Tot slot geeft Van Gils aan dat hij geen voorstander is van het regiemodel. 'Wanneer je alles uitbesteed is het de vraag of je voldoende kennis in huis houdt en of je wel aangehaakt blijft bij je bewoners. Maar zolang we een dure rechtspositie hebben en we niet flexibel zijn, neem ik geen medewerkers aan en streef ik naar een kleinere overheid.'

Naschrift: dit interview is opgenomen in het A+O magazine van maart 2012. Inmiddels is de heer Van Gils vertrokken bij de gemeente Rotterdam en is hij nu gemeentesecretaris bij de gemeente Amsterdam.

PROJECTMATIG WERKEN IN DE BILT

De gemeente De Bilt heeft een dynamische omgeving, zo vertelt Erik Wietses, adjunct-secretaris. Toch wil hij de omgeving niet als onvoorspelbaar karakteriseren. De gemeente De Bilt past de drie burgerrollen toe, à la het Tilburgs model. Dit model moet, samen met het project- en procesmatig werken, het omgevingsbewustzijn verbeteren, ofwel: het van buiten naar binnen denken.

De gemeente streeft naar een regieorganisatie. Die bestaat uit twee delen: beleidsregie en opdrachtgeverschap. 'De bedoeling is dat we ons als gemeente meer richten op de partners in de samenleving en minder op uitvoering door de gemeente zelf. De structuur van de organisatie stemmen we af op deze ontwikkeling. Zo hebben we de functionele inrichting veranderd in een programmastructuur. Daarbinnen werken we aan projecten die bijdragen aan de programma's, waarbij de burger centraal staat. Om het project- en procesmatig werken goed te implementeren zijn medewerkers van de organisatie opgeleid volgens het principe van train-the-trainer. Deze medewerkers zijn verantwoordelijk voor de verdere invoering van het project- en procesmatig werken. Ook denken we na over het verder doorvoeren van HNW. Onze medewerkers kunnen bijvoorbeeld al thuis werken. De gedachte is dat het werk wordt gedaan waar het zich voordoet.'

Magda Bijzen, unithoofd HRM vult aan: 'We hebben de processen met procesmethodologie doorgelicht. Niet alleen hebben we zodoende de processen opnieuw gestructureerd, ook kregen medewerkers meer begrip voor elkaars situatie, waardoor de samenwerking verbeterde. Verder liet het proces zien dat de afdelingen te groot waren voor de afdelingshoofden om goed te kunnen sturen. Daarom is de functie van unithoofden aangepast. Zij zijn nu verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing en de gesprekkencyclus. Zodoende stuurt de gemeente meer op resultaatafspraken. Ook de beoordelingsgesprekken zijn hierop aangepast. Die zijn veel meer gericht op projectmatig werken, met doelstellingsgesprekken, functioneringsgesprekken en resultaatgesprekken. Verder heeft de gemeente een opleidingsprogramma gestart voor medewerkers onder de 35 jaar. Deze medewerkers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een aantal projecten: organisatieprojecten en persoonlijke projecten. Daarnaast volgen zij een aantal opleidingen en trainingen. Voor deze projecten moeten medewerkers hun eigen communicatie verzorgen en lezingen organiseren. Dit traject heeft een positieve beweging in gang gezet.'

SLIM SAMENWERKEN IN ALBLASSERDAM

Gemeente Alblasserdam zet vooral in op slim samenwerken. Dit betekent volgens gemeentesecretaris Rianne van den Berg dat er geen sprake is van een regieorganisatie, maar van een netwerkorganisatie. Per taak wordt gekeken welke schaalomvang hierbij passend is. Hiervoor is een set met criteria opgesteld om de taak te beoordelen. Vervolgens zijn er drie keuzes:

- zelf doen;
- samen met een andere gemeenten doen;
- uitvoeren in een breder samenwerkingsverband met verschillende partners in de samenleving.

Een andere ontwikkeling is dat de leidinggevenden meer afstand moeten nemen van de inhoud en zich meer moeten richten op de mens en op processturing. 'De ambtenaar 2.0 vraagt een andere aansturing. Hij kijkt over grenzen heen en is flexibel in het werken met verschillende bestuurders in verschillende organisaties. Hij is ondernemend en opereert proactief. Dit betekent dat hij zijn vakkennis aanvult en een houding en gedrag laat zien die passen bij werken in een netwerk. Dit vraagt verandering van iedereen, dus ook een andere rol van de ondernemingsraad. Ook de raad zal in deze ontwikkelingen een nieuwe positie moeten innemen.'

DICHT BIJ DE BURGER IN LINGEWAAL

De gemeente Lingewaal richt zich vooral op het bestendigen van de eigen bestuurskracht. Bestuurskracht betekent voor de gemeente dat zij de toekomstige maatschappelijke opgaven kan oppakken, financieel weerbaar is en een goede dienstverlening aan haar burgers biedt, vertelt burgemeester Loes van Ruijven. Daarbij leggen de drie decentralisaties rond werk, ondersteuning en de jeugdzorg veel gewicht in de schaal. 'Er ligt voor gemeenten een mooie kans om bijvoorbeeld aan de voorkant de zorg voor jongeren goed te organiseren. Zulke grote opgaven kunnen kleine en middelgrote gemeenten niet zelf uitvoeren. Wijzelf moeten daarvoor regionaal samenwerken. En partnerships opbouwen met aanbieders, zorgverzekeraars en burgers/cliëntenorganisaties.' Gemeenten zoeken ook steeds meer samenwerking rond bedrijfsvoering. 'Wij probeerden dat vroeger met negen gemeenten op te pakken, maar dat is toen niet gelukt. Vervolgens is men gestart met clusters (samenwerking van een aantal gemeenten in kleiner verband). De gemeente Lingewaal heeft besloten via een dienstverleningsovereenkomst ICT-diensten bij een van de clusters af te nemen.
Nu bekijken we per onderwerp welke diensten we afnemen. Dat biedt meer mogelijkheden voor flexibele samenwerkingsvormen. Zo zorgen we voor een passende schaalgrootte om de taken van de gemeente Lingewaal goed te vervullen en blijft de gemeente dicht bij haar inwoners staan.'

3 Conclusies

Wat zijn de bevindingen van dit onderzoek? Welke rode lijn is er en wat zijn de gemeenschappelijke delers? Die vragen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

In dit rapport doen we verslag van het onderzoek naar flexibiliteit bij Nederlandse gemeenten. A+O fonds Gemeenten vindt dat flexibiliteit hét thema is voor gemeenten voor de komende jaren.

Voor dit onderzoek hebben we twee centrale vragen geformuleerd:
- hoe flexibel zijn Nederlandse gemeenten;
- hoe vullen Nederlandse gemeenten flexibiliteit in?

Voor het onderzoek hebben we het model Organisatieflexibiliteit van hoogleraar H.W. Volberda gebruikt. Dat heeft hij uitgewerkt in het boek De flexibele onderneming. Het centrale thema in het boek is de stelling dat organisaties optimaal presteren als de mate van flexibiliteit afgestemd is op de mate van turbulentie in de omgeving. Hierbij moet er balans zijn tussen stabiliteit en efficiency enerzijds en verandering en flexibiliteit anderzijds. Des te turbulenter de omgeving, des te meer flexibiliteit is vereist. Bij een matige turbulente omgeving is minder flexibiliteit (dus meer planmatigheid) vereist om efficiencyvoordelen te behalen.

We hebben twee onderzoeksmethodes toegepast om de twee centrale vragen te beantwoorden. Om een antwoord te vinden op de vraag hoe flexibel Nederlandse gemeenten zijn, hebben we een breedteonderzoek laten uitvoeren via een online enquête. Dat heeft de Rotterdam School of Management gedaan. Vervolgens hebben we een verdiepend onderzoek gehouden in de vorm van interviews met burgemeesters, gemeentesecretarissen en organisatieadviseurs. Daarin zochten we antwoorden op de vraag hoe Nederlandse gemeenten flexibiliteit invullen.

CONCLUSIES

Vraag 1: hoe flexibel zijn Nederlandse gemeenten?

Gemeenten ervaren hun omgeving als matig turbulent (54%) tot hyperturbulent (32%) en de meest voorkomende ideaaltypen organisaties zijn de planmatige organisatievorm (42%) en de flexibele organisatievorm (39%). Dit leidt tot de configuratie met vier verschillende combinaties. 81% van de gemeenten kon worden ingedeeld bij een van deze vier typen (zie figuur blz 25).

Planmatige organisatievorm komt vaker voor

De flexibele vorm komt iets minder vaak voor dan de planmatige organisatievorm. Dit is enigszins in lijn met de geconstateerde turbulentie in de omgeving. De hyperturbulente omgeving komt minder vaak voor dan de matig turbulente omgeving. De afstemming is echter minder congruent. Slechts 15% heeft een goede fit met de omgeving. Dit wil zeggen: een planmatige organisatievorm in een matig turbulente omgeving of een flexibele organisatievorm in een hyperturbulente omgeving.

Afstemming op turbulentie suboptimaal

Een ruime meerderheid (66%) is niet optimaal afgestemd op de turbulentie in de omgeving. Een opvallende conclusie hierbij is dat organisaties

die te veel flexibiliteit hebben gezien de matig turbulente omgeving (36%), juist goed presteren. Hoewel een routinisatietraject efficiëntere processen zou opleveren, leidt dit tot de voorzichtige gedachte dat een surplus aan flexibiliteit meer waarde heeft dan een surplus aan routinisatie van de processen. Iets minder dan een derde (30%) van de gemeenten heeft behoefte aan een revitalisatietraject om de flexibiliteit te verbeteren, gezien de hyperturbulente omgeving waarin ze verkeert.

Menselijk kapitaal goed gewaardeerd

Een derde conclusie is dat het menselijk kapitaal in de organisatie goed wordt gewaardeerd. De basis voor de ontwikkeling van flexibele, kennisintensieve organisaties is dus aanwezig.

Vraag 2: hoe vullen Nederlandse gemeenten flexibiliteit in?

Gemeenten vullen in hun dagelijks functioneren flexibiliteit op verschillende manieren in. Hoewel elke gemeente uniek is, blijkt dat kleinere gemeenten vooral streven naar samenwerking met andere gemeenten en grotere gemeenten zich meer richten op de ontwikkeling van hun eigen organisatie.

Verschillende vormen van flexibiliteit

De samenwerking met andere gemeenten vindt op verschillende manieren plaats. Belangrijk kenmerk is dat veel gemeenten streven naar samenwerking met behoud van zelfstandigheid. Zo ontstaan er meer samenwerkingsvormen. Denk aan de SETA-samenwerking (samen en toch apart) waarbij diverse gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie oprichten, terwijl de gemeentelijke zelfstandigheid intact blijft (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk). Een interessante ontwikkeling hierbij is dat een van deze gemeenten, de gemeente Albrandswaard, binnen deze samenwerking het concept van regiegemeente verder doorvoert dan de samenwerkingspartners. Zij stemt hiermee nog meer af op de eigen, specifieke context. In diezelfde lijn liggen de regionale samenwerkingsvormen, waarbij bepaalde taken worden uitbesteed aan gemeenschappelijke diensten (Drechtsteden). In het land zijn inmiddels allerlei samenwerkingsvormen ontwikkeld. Het voert te ver om deze allemaal te bespreken.

Versmalling van taken

De samenwerkingsverbanden van gemeenten passen binnen het streven van het kabinet naar schaalvergroting van gemeenten. De vraag of dit een verstandige of haalbare ontwikkeling is, is geen onderwerp van onderzoek. Dat laat onverlet dat samenwerking en/of herindeling leidt tot meer medewerkers in de 'nieuwe organisatie'

Vier configuraties van flexibiliteit en omgevingsturbulentie bij Nederlandse gemeenten

	Planmatige organisatievormen 42%	**Flexibele organisatievormen 39%**
Complex/dynamische (matig turbulente) omgeving 54%	12% heeft een goede fit A kwadrant	36% surplus aan flexibiliteit routinisatietraject B kwadrant
Onvoorspelbare omgeving (hyperturbulent) 32%	30%) 'tekort' aan flexibiliteit; revitalisatieproject D kwadrant	3% heeft een goede fit C kwadrant

die dezelfde taken verrichten. En dit leidt vervolgens weer tot verenging van taken, ofwel de invoering van het aloude scientific management van Taylor.
De grotere aantallen medewerkers worden bij een samenwerking of na een herindeling in een plaatsingsprocedure verdeeld over verschillende taken. Omdat dit vaak complexe processen zijn die in korte tijd plaatsvinden, worden medewerkers over vrij smalle taken verdeeld. Dit heeft twee nadelen. Enerzijds stapt een organisatie daarmee af van het beginsel van taakverbreding, waarbij medewerkers breed en dus flexibel inzetbaar zijn. Anderzijds moeten medewerkers zich richten op een beperkt aantal taken, terwijl ze in de voorafgaande kleinere organisatie vaak 'eenpitters' waren die zich met een breed palet aan taken bezighielden. Nadat de spanning van de herindeling wegzakt, neemt de motivatie van deze medewerkers zodoende vaak snel af.
Een voorbeeld is de scheiding tussen juridische kwaliteitszorg en het secretariaat van de bezwaarschriftencommissies. In kleine gemeenten worden deze taken vaak bij een of enkele medewerkers ondergebracht die gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Na een herindeling is er meestal een strikte scheiding tussen deze taken. Zodoende hebben bedrijven bijvoorbeeld met verschillende contactpersonen van de betreffende gemeente te maken, denk aan de bedrijvencontactfunctionaris, de werkmakelaar en de re-integratiecoach.
Gemeenten pakken dit aandachtspunt snel op en stemmen functies op elkaar af, om te voorkomen dat bedrijven worden benaderd door verschillende contactpersonen van dezelfde gemeente. Zij zijn echter minder alert rond de afstemming van taken voor een goed, uitgebalanceerd takenpakket van de medewerkers.

Differentiatie in flexibiliteit

Gemeenten die vooroplopen in het verbeteren van de flexibiliteit richten zich in hun aanpassingen overigens vaak niet op de organisatie als geheel, maar passen differentiatie toe binnen de organisatie. Dit betekent dat zij niet naar de omgeving als totale entiteit kijken, maar dat ze zich per organisatiedeel op de relatie met de omgeving richten. Zo wordt het KCC vaak nog planmatig ingericht en geëxploiteerd. Bij beleidsafdelingen gericht op sociale zaken zoekt de gemeenten dan samenwerking met ketenpartners, terwijl bij beleidsafdelingen rond ruimtelijke ordening burgerparticipatie veel meer gewicht krijgt. Kortom, gemeenten passen de flexibiliteit sectoraal aan de mogelijkheden in de omgeving aan.

Verantwoordelijkheden laag in de organisatie

Gemeenten proberen de flexibiliteit ook te vergroten door de interne organisatiestructuur aan te passen en verantwoordelijkheden laag in de organisatie te beleggen. Zij proberen dus de regelcapaciteit van medewerkers te vergroten. Zodoende investeren zij in de talenten van medewerkers, om de medewerkers te stimuleren zich de benodigde competenties als proactiviteit en samenwerking eigen te maken. Daardoor worden afdelingen groter. De gedachte hierachter is dat medewerkers inhoudelijke professionals zijn en dat managers zich minder op de inhoud en meer op de processen en de HR-taken richten. De gemeente De Bilt daarentegen heeft juist weer de rol van unithoofd geïntroduceerd als hiërarchisch leidinggevende. Vanwege de omvang van de afdeling kan het afdelingshoofd niet echt meer een sparringpartner zijn in resultaat- en functioneringsgesprekken. Daarom heeft de gemeente de hiërarchische verantwoordelijkheden verlaagd, waardoor de unithoofden deze taak vervullen.

Het Nieuwe Werken

Door de grotere afdeling verandert de taak van het afdelingshoofd. Die verandert nog meer door de verdere introductie van HNW. HNW vraagt andere competenties van leidinggevenden. Controle door aanwezigheid (eyeball), verandert in in control zijn door resultaatafspraken te maken. Hoewel al veel gemeenten bezig zijn met HNW, laat dit onderzoek zien dat de ontwikkeling naar resultaatafspraken nog maar mondjesmaat wordt toegepast. Veel organisaties vinden het

moeilijk om beleidsdoelstellingen en persoonlijke doelstellingen te formuleren in duidelijke opdrachten. Vooral rond ruimtelijke ordening groeit projectmatig werken wel. Dit projectmatig werken draagt bij aan de ontwikkeling van de relatie tussen opdrachtgever (leidinggevende) en opdrachtnemer (medewerker).

Wel plaats- maar niet tijdonafhankelijk werken

Bij HNW gaat het vaak over plaats- en tijdonafhankelijk werken. Uit het onderzoek blijkt dat vooral projectmatig werken als basisbeginsel wordt gehanteerd. Beleidsdoelstellingen worden omgezet in projecten met projectbeschrijvingen en een projectmatige aanpak. Verder is er een integrale aanpak waarbij meer afdelingen (vooral de afdeling financiën) aan de voorkant worden betrokken. Dit projectmatig werken zien we vooral bij afdelingen rond ruimtelijke ordening. De fysieke uitwerking van het projectmatig werken is overigens maar voor een klein deel zichtbaar in het flexwerken. Projectteams werken beperkt als projectteams bij elkaar. Het tijdonafhankelijk werken suggereert dat je zelf je tijd kunt indelen. Waarom niet 's middags iets voor jezelf doen en 's avonds je werk doen? Hierin liggen veel mogelijkheden om de eigen werkzaamheden in te richten. Maar er zijn ook beperkingen. In het projectmatig werken is er sprake van afhankelijkheid van collega's. Niet-bereikbaar zijn blijkt een grote bron van ergernis te zijn voor collega's. In dit onderzoek gaven diverse leidinggevenden aan een gevoel van wantrouwen niet te kunnen onderdrukken als de telefoon niet wordt opgenomen.

Efficiënt werken

Tijdens het onderzoek zagen we dat in bijna alle bezochte gemeenten het gebruik van tablets en smartphones groot is. Hierdoor is het papiergebruik flink gedaald, zijn medewerkers meer up-to-date en gebruiken ze de recentste technologische ontwikkelingen.

4 Discussiepunten

Niet alle aspecten uit de interviews komen terug in de verslagen daarvan. Die aspecten komen in dit hoofdstuk voor het voetlicht. Zo willen we de gesprekken in uw organisatie een impuls bieden om de flexibiliteit te vergroten. Daarbij maken we onderscheid tussen inhoudelijke en procesmatige discussiepunten.

INHOUDELIJKE DISCUSSIEPUNTEN

Zelfstandig professional

Het ontwikkelen van de flexibiliteit van de organisatie ligt vooral in het anders aankijken tegen de medewerker. De medewerker is niet meer de strikte uitvoerder van taken van het hogere echelon, waarbij de leidinggevende precies aangeeft wat de medewerker moet doen. De moderne medewerker is een zelfstandig werkende professional die de doelstellingen van de organisatie vertaalt naar zijn eigen functioneren. Hij laat zich niet leiden door het functieprofiel, maar door de uitdagingen die hem geboden worden. Verantwoordelijkheden moeten dan ook laag in de organisatie worden neergelegd. Dat gaat niet altijd vanzelf. Sommige medewerkers pakken dat snel op, andere moeten gestimuleerd en misschien zelfs gedwongen worden. Dat vraagt veel training, coaching en opleiding.

Coachende manager

Verantwoordelijkheden laag in de organisatie leggen vraagt ook een andere manier van leidinggeven. Managers richten zich dan niet meer op aanwezigheid controleren, parafen zetten en hiërarchie bewaken. Zij dagen juist de medewerker uit en bieden hem ruimte om te excelleren. Ze zorgen er ondertussen wel voor dat ze in control zijn, door:

- te zorgen voor een goede afstemming met het bestuur;
- hoofd- en subdoelstellingen te bewaken;
- voor een integrale werkwijze te zorgen;
- medewerkers te coachen.

Dit vraagt ook een ontwikkeling in het formuleren van doelstellingen en resultaatafspraken. Er moet een relatie ontstaan van opdrachtgever versus opdrachtnemer. Daarbij vertaalt de leidinggevende de doelstellingen en taken van het bestuur naar resultaatafspraken met medewerkers.

Teamwork

Een gemeente kan dus de regelcapaciteit van de medewerkers vergroten, maar kan er ook voor kiezen de regelcapaciteit van het team te vergroten. Het team wordt verantwoordelijk gemaakt voor een totaalproces of voor een bepaald afgerond deel van het proces. De regelruimte wordt op teamniveau verruimd, zodat het team zelf verantwoordelijk is voor de resultaten en niet meer het afdelingshoofd dat op afstand staat. Dat noemen we ook wel het toyotisme. In de autofabriek van Toyota kregen teams de ruimte om verstoringen zelf op te lossen. Toyota werd hiermee de autofabriek met de minste verstoringen. Dit model van teamwork vraagt een inrichting van het team en de organisatie, waarbij het team verantwoordelijk is voor alle onderdelen van een bepaald proces. De leiding van het team ligt in handen van de dagelijks leidinggevende van het team. In deze werkwijze ligt de verantwoordelijkheid voor de functionerings- en beoordelingsgesprekken dus ook bij het hoofd van het team. Deze manier van werken betekent overigens niet automatisch dat medewerkers ook meer regel-

ruimte krijgen. Daarom zal er aandacht moeten blijven voor het verruimen van de regelcapaciteit van de medewerkers van het team.

Coachend manager II

Het teamgericht werken vraagt misschien ook een ander leiderschap dan we hiervoor beschreven. Verantwoordelijkheden bij medewerkers leggen is iets anders dan verantwoordelijkheden bij een team leggen. Het kan betekenen dat de regelruimte voor sommige medewerkers helemaal niet groter wordt; soms nemen vooral de bevoegdheden van de teamleider toe. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat ook bij deze werkwijze de medewerkers voldoende ruimte krijgen, en dat de eerste leidinggevende zich niet gaat gedragen als het nieuwe afdelingshoofd. Dat geldt ook als een afdeling groter wordt na het invoeren van het afdelingenmodel. Ook dit vraagt een andere verhouding tussen de eerstverantwoordelijke voor het team en het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd zal nog meer afstand tot de inhoud moeten nemen en dus nog meer op processen moeten sturen. Hierbij is het belangrijk dat het MT van de organisatie en het bestuur goed op elkaar afgestemd zijn.

Spanningen in leidinggeven I

Deze ontwikkeling vraagt het nodige van de huidige leidinggevenden. In een aantal gesprekken kwam dit thema aan de orde. In een aantal flankerende gesprekken werden spanningen geconstateerd in de verdeling van werkzaamheden tussen afdelingshoofden en teamleiders. Als je verantwoordelijkheden lager in de organisatie neerlegt, neemt over het algemeen de omvang van de afdeling toe. Het takenpakket van afdelingshoofden verschuift dan van inhoudelijke taken naar meer HRM-taken, zoals de functionerings- en beoordelingsgesprekken. De HRM-taak van het afdelingshoofd komt echter in het gedrang door de grotere afstand tussen het afdelingshoofd (of het sectorhoofd) en de vakinhoudelijke medewerker. Die afstand maakt resultaatgesprekken en/of beoordelingsgesprekken heel lastig om uit voeren.

Spanningen in leidinggeven II

Een ander aspect van de geconstateerde spanningen is de inhoudelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid ligt steeds meer bij de vakinhoudelijke medewerkers en de teamleiders, want de verantwoordelijkheden liggen laag in de organisatie. In de praktijk blijkt dat bij problemen de afdelingshoofden vaak als eerste worden aangesproken en verantwoordelijk worden gehouden. Deze verantwoordelijkheid vraagt van hen juist een inhoudelijker betrokkenheid en meer beïnvloedingsmogelijkheden.
Verder wordt de kloof tussen de verantwoordelijkheden van teamleiders en afdelingshoofden kleiner. Dat is misschien een goede ontwikkeling richting minder hiërarchie, maar ze vraagt ook steeds meer afstemming om beide functionarissen hun verantwoordelijkheden te kunnen laten vormgeven.

Van Het Nieuwe Werken naar Projectmatig werken

In de discussies over HNW gaat het vaak over bricks, bytes and behavior. In werkelijkheid blijft de ontwikkeling regelmatig hangen in de manier waarop resultaatgericht werken ingevuld wordt. Dit blijkt toch moeilijker te zijn dan verwacht. Vervolgens 'vlucht' men in discussies over plaats- en tijdonafhankelijk werken. Hoewel het thuiswerken veel voordelen biedt, zouden gemeenten zich meer moeten richten op projectmatig werken. Projectmatig werken goed invullen leidt tot een betere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Ook kan het projectmatig werken leiden tot meer fysiek samen aan projecten werken. Zo komt het flexwerken op natuurlijk wijze tot stand.
Projectdoelstellingen formuleren is de eerste stap richting resultaatgericht werken. Overigens, als men inzet op plaats- en tijdonafhankelijk werken, is het belangrijk om concrete afspraken met elkaar te maken over wat men van elkaar verwacht, en hoe men moet omgaan met deze nieuwe werkwijze.

Slim werken?

Met tablets en smartphones werken is in

opkomst. Bij projectmatig werken is het natuurlijk belangrijk dat medewerkers een pc op elke plek hebben. Veel projectmedewerkers werken met een laptop. Gemeenten moeten het mogelijk maken om met eigen devices (BYOD) op het netwerk te kunnen. Dit betekent dat het hele kantoorpand voorzien moet zijn van wifi en niet alleen de vleugel van de directie, zoals in een van de bezochte gemeenten.
Vaak wordt er gesproken over een efficiënte werkwijze. Dit is echter nog maar de vraag. Veel medewerkers 'worden geleefd' door hun e-mail. Uit onderzoek blijkt dat afleiding door e-mail veel energie vraagt; het kost even tijd voordat je weer geconcentreerd bezig bent met het werk dat je deed voor je de e-mail las.

Flexibele schil (netwerk-/regieorganisatie)
Veel gemeenten bezuinigen, en vervullen geen vacatures meer. Ook is de inhuur van tijdelijk personeel wel eens een heikel politiek punt. Het is een van de budgetten (budget inhuur tijdelijk personeel) waarop als eerste wordt bezuinigd. Toch zien wij hier mogelijkheden als het gaat om flexibiliteit. Steeds meer organisaties ontwikkelen zich tot een regie- of netwerkorganisatie waarin veel taken zijn uitbesteed. Hierdoor ontstaat een kleine compacte organisatie. Deze manier van werken kan niet zonder inhuur van externe deskundigen, simpelweg omdat er niet veel eigen deskundige medewerkers meer zijn. Met een kleine organisatie werken vraagt dus een budget voor inhuur tijdelijk personeel, maar vooral een schil van flexibele medewerkers. Door je als organisatie te richten op een vaste flexibele schil, kun je die flexibele medewerkers snel inzetten en voelen zij zich sterker met de organisatie verbonden. Dit kan onder andere door samen te werken met andere gemeenten of door gespecialiseerde bureaus in te zetten.

Structuuraanpassingen
Bij het streven naar flexibiliteit neigt men soms naar structuuraanpassingen. Dat raden wij niet aan. Structuuraanpassingen vragen veel tijd en energie van alle medewerkers van de organisatie. De processen om de structuur aan te passen zijn lang en stroperig. In overleg met de ondernemingsraad kunnen soms ook organische stappen worden gemaakt die op korte termijn en op vrijwillige basis kunnen worden doorgevoerd. Want het proces van flexibilisering is ook een proces dat vorm moet krijgen door praktische ervaringen te vertalen in werkbare situaties. Hierbij vervullen ambassadeurs en leidinggevenden een belangrijk rol.

PROCESDISCUSSIEPUNTEN

Samen met medewerkers
Uiteindelijk 'maken' de medewerkers flexibiliteit: de organisatie en de leidinggevenden faciliteren, maar de medewerkers moeten het doen. Een ontwikkeling naar flexibiliteit kan dus niet zonder de medewerkers erbij te betrekken. Laat hen erover meedenken en laat hen zelf projecten leiden die gericht zijn op flexibiliteit. Vraag medewerkers bijvoorbeeld daarover workshops te organiseren. Niet alleen nemen medewerkers zo zelf de regie in handen, maar ook worden praktische aspecten die aandacht nodig hebben daadwerkelijk besproken.

Werkzekerheid bieden
Als de organisatie samen met de medewerkers werkt aan meer flexibiliteit, kan dit gevolgen hebben voor de inrichting van het functiegebouw op termijn. Het kan beteken dat bepaalde taken anders worden gedaan of niet meer worden gedaan. Hierdoor veranderen functies of verdwijnen ze zelfs. Daarom moeten organisaties aan de voorkant van het proces medewerkers een bepaalde vorm van (werk)zekerheid bieden om hen te motiveren hun eigen werkzaamheden anders te bekijken.

Voorbeeldrol leidinggevenden
Het spreekt voor zich dat de voorbeeldrol van leidinggevenden belangrijk is. Goed voorbeeld doet goed volgen. Iedereen onderkent dit. Daarbij gaat het overigens niet om wat de leidinggevende zegt, maar om wat hij doet. Toch worden maar weinig trajecten voor management development benut om leidinggevenden te ontwikkelen richting hun

nieuwe rol als coach. Kortom, begin morgen de huidige leidinggevenden zo te trainen en te begeleiden dat zij klaar zijn als de leidinggevenden van de toekomst!

Bijlagen

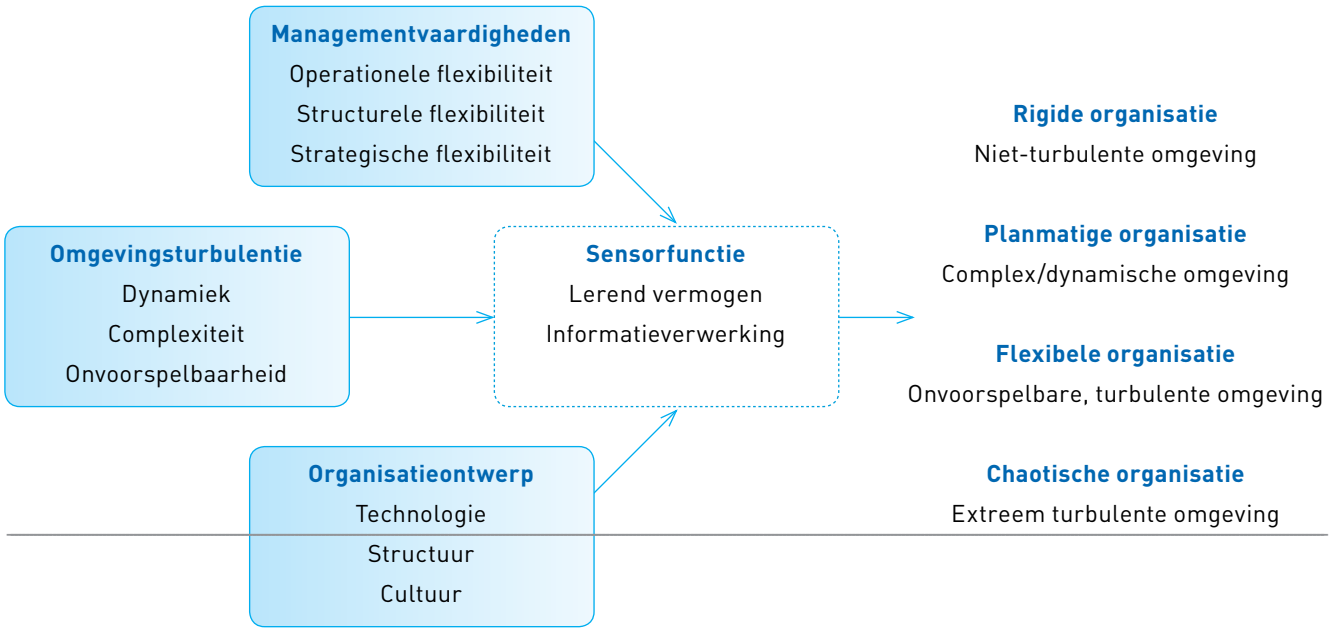
HET MODEL VAN ORGANISATIE-FLEXIBILITEIT

Het breedteonderzoek is gebaseerd op de theorie van het model Organisatieflexibiliteit. Prof.dr. Henk W. Volberda van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft dit model ontwikkeld.

De term flexibiliteit is geen eenduidig begrip. Volberda signaleert dit ook en stelt in zijn boek De flexibele onderneming (Volberda, 2010) de vraag: wanneer is een onderneming flexibel? Volberda ziet flexibiliteit vervolgens als een paradox tussen vasthoudendheid en verandering. Elke organisatie wordt geconfronteerd met veranderingen in de omgeving en moet daar adequaat op reageren. Onvoldoende adequaat reageren leidt tot verminderde tevredenheid van bestuurders, burgers, bedrijven én medewerkers.

Niet elke organisatie ervaart echter dezelfde mate van turbulentie in de omgeving. Het randstedelijke Rotterdam, met meer dan 600.000 inwoners, heeft een andere dynamiek dan de agrarische gemeente Lingewaal, een gemeente met 10.000 inwoners in de periferie van Gelderland. Dit verschil in dynamiek stelt verschillende eisen aan de manoeuvreerbaarheid van de organisatie. De gemeente Rotterdam richt zich bijvoorbeeld op de verschillende organisatiediensten meer op elkaar afstemmen en

Bouwstenen van organisatie flexibiliteit



de apparaatskosten terugdringen. De gemeente Lingewaal focust op regionale samenwerking, om zo voldoende schaalomvang te bereiken om de drie grote decentralisaties vanuit het Rijk te kunnen opvangen.

Het model van organisatieflexibiliteit gaat ervan uit dat organisaties optimaal presteren als de mate van flexibiliteit van de organisatie is afgestemd op de mate van turbulentie in de omgeving. Het model bestaat uit een aantal bouwstenen:

- de mate van turbulentie in de omgeving;
- het repertoire aan flexibele of dynamische managementvaardigheden;
- de manoeuvreerbaarheid van het organisatieontwerp.

De sensorfunctie (metaflexibiliteit) heeft als functie de onderlinge afstemming van deze bouwstenen te behouden of te verbeteren. Vervolgens worden er, in theorie, vier ideaaltypen organisaties onderscheiden, waarbij telkens de vaardigheden van het management en de manoeuvreerbaarheid van de organisatie optimaal zijn afgestemd op de turbulentie in de omgeving.

DE BOUWSTENEN TOEGELICHT

Omgevingsturbulentie

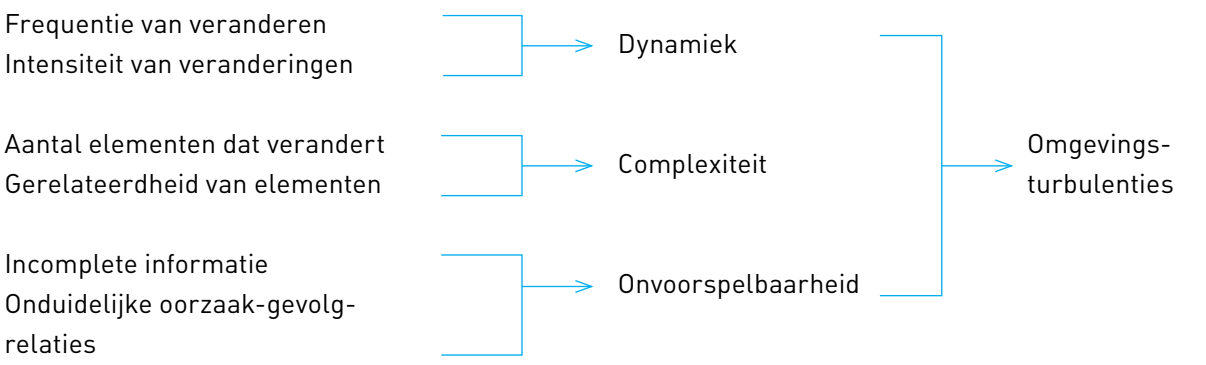
We beginnen met misschien wel de belangrijkste bouwsteen: de omgevingsturbulentie. De noodzaak flexibel te zijn, wordt veroorzaakt door de omgeving. Maar hoe turbulent is de omgeving? Hierbij worden drie factoren onderscheiden: de dynamiek, de complexiteit en de onvoorspelbaarheid van de omgeving.

De combinaties van deze dimensies leiden tot de volgende vier niveaus van omgevingsturbulentie:

1 een stabiele of niet-turbulente omgeving;
2 een matig turbulente (complexe en voorspelbare) omgeving;
3 een hyperturbulente (complexe en onvoorspelbare) omgeving;
4 een extreem turbulente omgeving.

ad 1) Als de omgeving een lage dynamiek heeft, beperkte complex en voorspelbaar is, wordt ze geclassificeerd als stabiel of niet-turbulent.
ad 2) Als de omgeving dynamisch en/of complex is, maar niet onvoorspelbaar, wordt ze geclassificeerd als matig turbulent.
ad 3) Als de omgeving dynamisch of complex, maar bovenal onvoorspelbaar is, wordt ze geclassificeerd als hyperturbulent.
ad 4) Bij buitengewone dynamiek of complexiteit, gekoppeld aan hoge mate van onvoorspelbaarheid, is sprake van extreme turbulentie.

Dimensies van omgevingsturbulentie



Managementvaardigheden

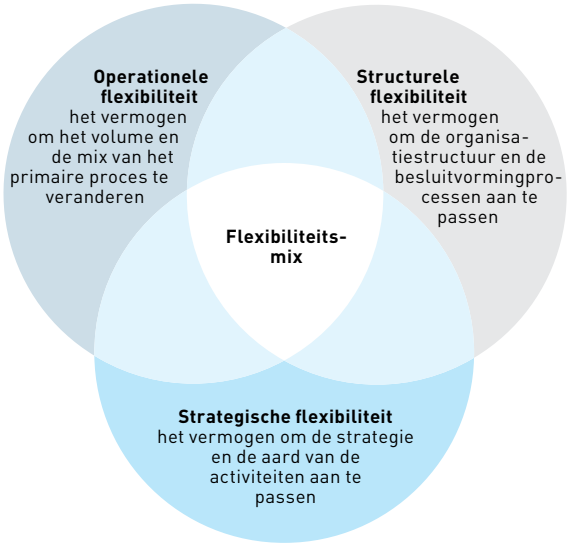
De tweede bouwsteen bestaat uit de vaardigheden van het management. Kunnen managers op het juiste moment op de juiste manier op de omgeving reageren? Flexibiliteit is als een voortdurende managementopgave gericht op het creëren of stimuleren van vaardigheden om adequaat op te treden in situaties met onverwachte verstoringen. Kwalitatief hoogwaardige en breed inzetbare medewerkers opleiden resulteert bijvoorbeeld in een duurzame verbetering van flexibiliteit, terwijl bepaalde perifere activiteiten uitbesteden of hire-and-fire personeelsbeleid de flexibiliteit tijdelijk verbeteren. Er worden drie vormen van flexibiliteitsstrategie van het management onderscheiden:

- operationele flexibiliteit;
- structurele flexibiliteit;
- strategische flexibiliteit.

Operationele flexibiliteit bestaat uit routinevaardigheden die gebaseerd zijn op bestaande structuren of doelen van de organisatie. Ze is het meest voorkomende type van flexibiliteit, dat vooral betrekking heeft op veranderingen in het volume en de mix van activiteiten en minder op veranderingen in het soort activiteiten dat de organisatie onderneemt. Een voorbeeld van deze vorm is het zich aanpassen aan de toenemende vraag naar paspoorten voor de zomervakantie.

Structurele flexibiliteit is een ingrijpender vorm van flexibiliteit. Ze bestaat uit managementvaardigheden om de organisatiestructuur en de besluitvorming- en communicatieprocessen geleidelijk aan te passen aan veranderende condities. Een voorbeeld ervan is verantwoordelijkheden laag in de organisatie neerleggen, waardoor medewerkers sneller beslissingen kunnen nemen.

Strategische flexibiliteit is de radicaalste vorm van flexibiliteit. Ze bestaat uit managementvaardigheden die gericht zijn op de doelen van de organisaties of de omgeving. Bij dit type flexibiliteit draait het vooral om de kwaliteit. Ze gaat gepaard met veranderingen in de aard van de activiteiten. Bij deze vorm van flexibiliteit draait het om de inrichting van de organisatie op lange termijn. Kiest de organisatie er bijvoorbeeld voor om een volledig zelfstandige entiteit te zijn, of zoekt ze samenwerking voor een regie- of netwerkorganisatie of zelfs voor herindeling. Dat zijn strategische flexibiliteitsthema's.



Organisatieontwerp

De derde bouwsteen is het organisatieontwerp. Kan de organisatie op het juiste moment in de aangegeven richting reageren? De aandacht gaat hier uit naar de manoeuvreerbaarheid van de organisatie. Deze hangt af van de juiste organisatorische condities om flexibiliteit te bevorderen. Hierbij staan drie aspecten centraal: cultuur, structuur en technologie.

Die condities bepalen de bestuurbaarheid van de organisatie. Als het management probeert het flexibiliteitsrepertoire verder op te voeren dan de organisatorische condities toelaten, zal de bestuurbaarheid van de organisatie afnemen. Om de juiste condities te ontwerpen, moet eerst duidelijk zijn welke culturele, structurele en technologische veranderingen nodig zijn voor een effectief gebruik van managementvaardigheden.

Bij het flexibiliseren gaat het dus om:

- technologie: de systemen en de kennis die gebruikt worden in het primaire proces. Het ontwerp van de technologie kan variëren van routinematig tot non-routinematig en bepaalt het potentieel voor operationele flexibiliteit;
- structuur: de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de planning- en controlesystemen en de besluitvormingsprocessen. De structuur kan variëren van mechanisch tot organisch en bepaalt in grote mate de structurele flexibiliteit;
- cultuur: de opvattingen en aannames die in de organisatie gedeeld worden en zichtbaar worden in de identiteit en de ongeschreven regels van de organisatie en de leiderschapsstijl en oriëntatie van management en personeel. De cultuur kan variëren van conservatief tot innovatief en is van grote invloed op het potentieel voor strategische flexibiliteit.

Metaflexibiliteit

We hebben de drie bouwstenen (omgevingsturbulentie, managementvaardigheden en organisatieontwerp) beschreven. De metaflexibiliteit, ofwel de sensorfunctie is het lerende vermogen van de organisatie. Er moet sprake zijn van een adequaat systeem om informatie over de omgeving te verzamelen, zodat het management het optimale niveau van flexibiliteit kan bepalen. Vervolgens kan het management maatregelen treffen voor de specifieke veranderingen.
Het lerend vermogen bepaalt of het management en de organisatie veranderingen in de flexibiliteit kunnen realiseren. Als de turbulentie in de omgeving toeneemt, is een goed ontwikkelde sensorfunctie essentieel voor het juist op elkaar afstemmen van de bouwstenen van flexibiliteit. Hierbij spelen single-loopleren en double loopleren een belangrijke rol. Wordt bij problemen of fouten een oplossing gezocht (single loop) of wordt er gekeken naar de gehele situatie, de omgeving en de herkomst van de fouten of problemen om problemen in de toekomst te voorkomen (double loop)?

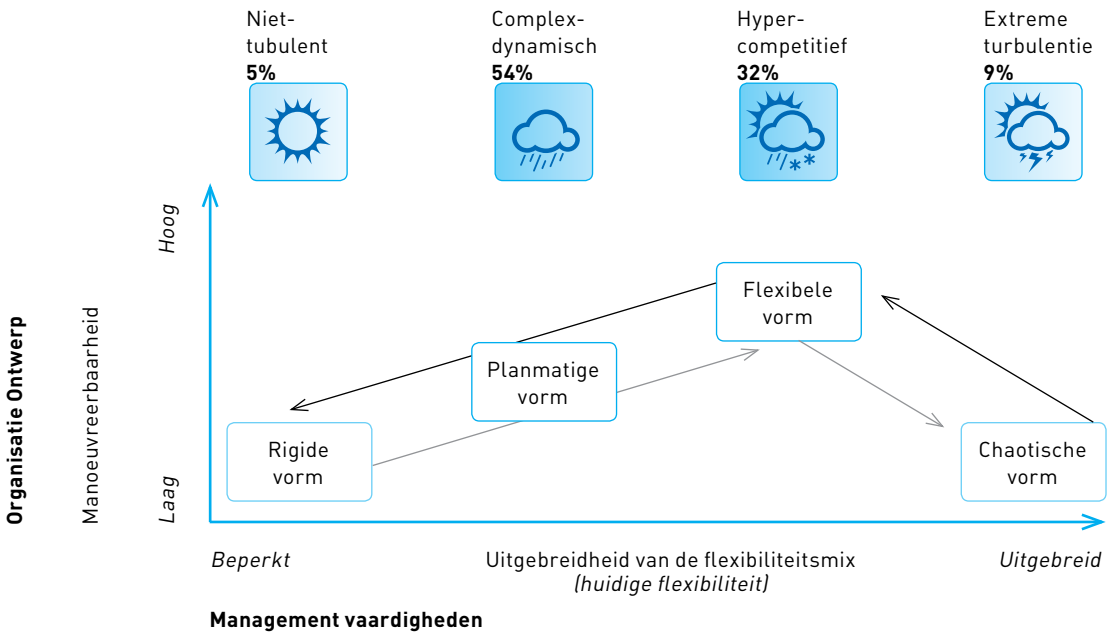
Ideaaltypische organisatievormen

Met de drie bouwstenen en de sensorfunctie kunnen we vier optimale organisatievormen verkrijgen die aansluiten bij de verschillende niveaus van turbulentie. De rigide vorm heeft een heel beperkte flexibiliteitsmix, en de bestuurbaarheid van de organisatie is laag.
Deze vorm vertoont veel overeenkomsten met de lopende band in de tayloristische-fordistische organisatie.
De planmatige vorm heeft ook een beperkte flexibiliteitsmix, maar de variatie in routines is minder beperkt dan in de rigide organisatie. Bovendien is de bestuurbaarheid/responsiviteit van de planmatige organisatie veel groter.
Deze vorm vertoont veel overeenkomst met de bureaucratie van Weber.
De flexibele vorm heeft een uitgebreide flexibiliteitsmix die wordt gedomineerd door strategische en structurele flexibiliteit. Bovendien is de bestuurbaarheid van de organisatie groot door soepele aanpassing van de organisatorische condities. Deze vorm vertoont veel overeenkomst met de regie- of netwerkorganisatie.
De chaotische vorm heeft een zeer uitgebreide flexibiliteitsmix, gedomineerd door strategische flexibiliteit, maar is slecht tot helemaal niet bestuurbaar. Deze vorm vertoont veel overeenkomst met kleinschalige creatieve organisaties waar weinig tot geen structuur is.

Samenvatting

Naarmate de dynamiek, complexiteit en onvoorspelbaarheid van veranderingen toenemen, moet ook het vermogen van de organisatie om op deze veranderingen te reageren groeien. In een zeer turbulente omgeving is een flexibele organisatie vereist. Een rigide of niet-flexibele organisatie kan juist ideaal zijn in een niet-turbulente omgeving. Denk hierbij aan de efficiency van de lopende band in de Fordfabriek. Hierdoor werden automobielen (T-Ford) ineens financieel haalbaar voor de gewone man. Zolang ze maar vroegen om een zwart exemplaar. Kortom, de benodigde flexibiliteit hangt af van de turbulentie in de omgeving van de organisatie.

Vier configuraties in het raamwerk organisatie flexibiliteit



In de volgende figuur zijn de drie bouwstenen te herkennen en worden vier ideaaltypische organisatievormen geplaatst onder de omgevingscondities die voor elke vorm optimaal zijn. Als gemeenten van een rigide of planmatige vorm streven naar meer flexibiliteit is er sprake van revitalisatie. Als ze juist streven naar meer routine om zo meer efficiëntie te bereiken, spreekt men van routinisatie.

Een voorbeeld

Een gemeente heeft zijn proces voor de aanvragen van paspoorten goed op orde. Maar in het voorjaar komen er meer aanvragen in verband met de vakantie. Een gemeente kan ervoor kiezen om hier niet op te anticiperen, een zogenoemde steady state. Ze neemt de langere wachtrij voor lief.

De gemeente kan ook voor proactief beleid kiezen. Via technische systemen (sms/e-mail) kunnen burgers erop geattendeerd worden dat de geldigheidstermijn van het paspoort verloopt. In tijde van drukte, zoals in het voorjaar, kunnen medewerkers van een andere afdeling worden ingezet of misschien uitzendkrachten (operationele flexibiliteit). De tijdelijke medewerkers moeten dan wel over een breder kennisrepertoire beschikken. De organisatie kan dit planmatig opzetten, omdat de verandering bekend is en met regelmaat voorkomt.

De gemeente kan ook verder inspelen op de ontwikkelingen door het proces van paspoorten aanvragen fundamenteel te wijzigen (flexibiliseren). Ze kan (even afgezien van wettelijke beperkingen) bijvoorbeeld de mogelijkheid bieden om paspoorten via internet te laten aanvragen en de paspoorten vervolgens op afspraak thuis te bezorgen. Alhoewel dit proces op zich planmatig kan worden opgezet en uitgevoerd, opereert de organisatie nu in een omgeving (internet) met een hoge innovatiesnelheid en een behoorlijke mate van onvoorspelbaarheid. Om deze technologieën blijvend succesvol in te voeren, is veel meer strategische flexibiliteit vereist. Dat lukt niet in een bureaucratische omgeving en vereist een cultuur die is gericht op innovatie en een organische structuur.

Het Nieuwe Organiseren

Ook in het boek Het Nieuwe Organiseren (Kuipers, Van Amelsfoort en Kramer, 2010) is aanpassing aan de omgeving het centrale uitgangspunt. Er is sprake van een ontwerpprobleem (van de organisatie) als het regime dat heerst in een organisatie niet aansluit bij de manier waarop een organisatie in haar omgeving wil opereren. Het juiste regime is dat regime dat aansluit bij dat wat de organisatie wil realiseren in haar omgeving. Kuipers en de zijnen spreken over vier regimes: het pioniersregime, het bureaucratisch regime, het flexibele regime en het netwerkregime.

Het klassieke organisatieontwerp is gericht op het bureaucratische model (Weber) en op scientific management (Taylor). Het werk van Taylor was vooral gericht op twee pijlers: effectief taakontwerp en verbeterde werkmotivatie. Door objectieve normen kon stukloon worden ingevoerd. Dit zou leiden tot rechtvaardigheid van inkomen en toename van de winstgevendheid van de onderneming, zo was de gedachte van Taylor. Belangrijke ontwerpprincipes waren: scheiding van doen en denken, taaksplitsing in kleine eenheden, standaardisatie, objectieve tijdsnormen en werkinstructies. De grote doorbraak kwam door de vertaling van dit principe naar het toepassen van de lopende band bij automobielfabrikant Ford.

De maatschappelijke omstandigheden die leidden tot het succes van het scientific management en van de bureaucratie zijn aanzienlijk veranderd. Dit vraagt dus ook een ander ontwerpprincipe. Het einde van de bureaucratie is nabij. Managementgoeroe Henry Mintzberg zegt in zijn essay (1989): 'Society has become unmanageable as a result of management.' Ook professor Heertje noemt de bureaucratie het grootste probleem van deze tijd.
Kuipers en anderen benadrukken de integrale benadering bij het ontwerpen van organisaties.

Kern van de benadering is dat de structuur van arbeidsverdeling een centrale rol vervult bij de vorming en hervorming van een organisatieregime. Echte, robuuste sociale innovaties zijn slechts mogelijk als daarvoor de nodige structurele ruimte kan worden gecreëerd, aldus de auteurs. Zij pleiten voor verandering van complexe organisaties met eenvoudige taken tot eenvoudige organisaties met complexe taken. Bij het herontwerp van een bureaucratisch naar een flexibel regime gaat het om de integratie van regelkringen. Dit wil zeggen dat de besturing grotendeels binnen het team zelf plaatsvindt. De regelcapaciteit van het team en van de medewerkers moet worden verruimd.

DISCLAIMER

Dit verslag is gebaseerd op het model Organisatieflexibiliteit. Ook wordt in dit rapport verslag gedaan van de online enquête die de Erasmus Universiteit/RSM op verzoek van A+O fonds Gemeenten heeft uitgevoerd. Om de leesbaarheid van dit verslag te vergroten nemen we afstand van de wetenschappelijke nuanceringen. Voor de volledigheid verwijzen we naar het boek De flexibele onderneming (Volberda, 2010) en naar het volledige verslag van het online enquêteonderzoek De flexibele gemeente (RSM/A+O fonds Gemeenten, 2012). Dit verslag is te downloaden op de website van A+O fonds Gemeenten:

http://www.aeno.nl/programmas/het-nieuwe-werken/flexibilisering/

OVER DE AUTEUR



Robert van Zijl

Auteur van het rapport is Robert van Zijl. Robert heeft Bestuurskunde gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, studierichting Arbeid, Organisatie en Management. Hij is afgestudeerd bij prof.dr. Bram Steijn.

Robert is zijn carrière begonnen in het bedrijfsleven en is in 2005 overgestapt naar de publieke sector. Op dit moment is hij afdelingshoofd en locosecretaris bij de gemeente Goeree-Overflakkee. Naast zijn werkzaamheden bij deze gemeente is hij lid van de begeleidingscommissie Ontwikkeling & Mobiliteit en Het Nieuwe Werken bij A+O fonds Gemeenten.

COLOFON

Opdrachtgever
Stichting A+O fonds Gemeenten, Den Haag
Postbus 11560
2502 AN Den Haag
070 7630030
www.aeno.nl
secretariaat@aeno.nl
Projectleider: George Evers en Robert van Zijl
Eindredactie: Fenny Brandsma / Tekstpaleis
Projectmedewerker: Plony van Veldhoven

Auteur:
Robert van Zijl

Rotterdam School of Management, Erasmus University
Department of Strategy and Entrepreneurship

Datum
September 2013

Disclaimer
Deze rapportage is uitsluitend bedoeld voor gebruik door het A+O fonds Gemeenten. De auteurs zijn niet aansprakelijk voor het gebruik van de rapportage.

Fotografie
De Beeldredactie, Merlin Daleman.
P. 36, Kees Winkelman

Met dank aan
De gemeente Alphen aan den Rijn. De foto's zijn gemaakt in het stadhuis van deze gemeente.

Vormgeving en productie
Ziener, Haarlem

© Stichting A+O fonds Gemeenten, Den Haag,
Juni 2012

A+O fonds Gemeenten

Stichting A+O fonds Gemeenten bevordert en ondersteunt vernieuwende activiteiten op het gebied van arbeidsmarkt en HRM-beleid. Actuele informatie over de verschillende projecten treft u aan op www.aeno.nl

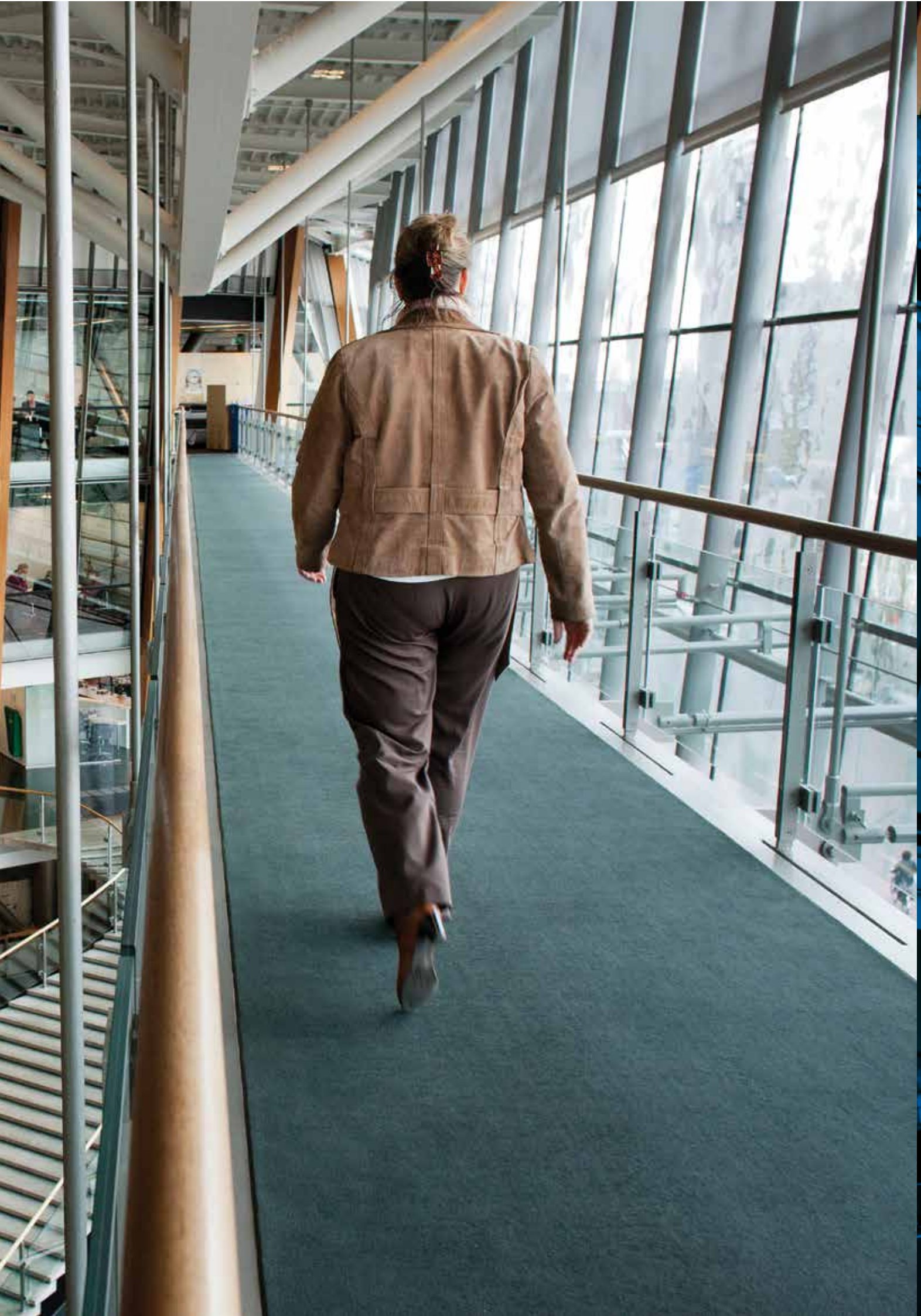
Rechten
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enigerwijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de Stichting A+O fonds Gemeenten. Hoewel aan deze uitgave de grootst mogelijke zorg is besteed, kunnen de samenstellers niet aansprakelijk gesteld worden voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

ABVAKABO FNV

CMHF

CNV Publieke Zaak

CVA College voor Arbeidszaken VNG





A+O fonds Gemeenten
Postbus 11560
2502 AN Den Haag
Tel 070 7630030
www.aeno.nl