

Quick Scan: effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Den Helder

ORGANISATIE
Gemeente Den Helder

DATUM
28 juli 2023

MANAGEMENTSAMENVATTING

Op basis van deze quick scan kan worden gesteld dat de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie verbetering behoeft om succesvol het opgavegericht werken te implementeren. De totale capaciteit is voldoende – deze is in vergelijking met referentiegemeenten zelfs boven gemiddeld – en het verbeterpotentieel zit met name in de wijze van organiseren en de (samenwerk)cultuur van gemeente Den Helder. De vertaling van het coalitieakkoord via het collegeprogramma naar organisatiedoelstellingen en teamplannen, de wijze van sturing en organiseren bieden nog niet de stabiele bedding die nodig is voor een professionele organisatie. Medewerkers zijn zoekende en dit gaat ten koste van efficiëntie en het handelen vanuit het organisatiebelang. Cultuurkenmerken zoals het vermijden van (professionele) confrontaties en oppositioneel gedrag versterken de huidige status quo.

Wij zien desalniettemin grote betrokkenheid en bevologenheid bij medewerkers van de gemeente Den Helder. Er leeft een brede behoefte om te groeien naar een professionele organisatie waar mensgerichtheid hand in hand gaat met doel- en resultaatgerichtheid. Hiermee wordt in belangrijke voorwaarden voorzien voor de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie en een goed samenspel met de politiek en het bestuur.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	4
2. Bevindingen	7
Spoor 1: Organisatiecultuur	7
Spoor 2: De beschikbare capaciteit	16
Spoor 3: De effectiviteit van de werkprocessen	19
3. Conclusies	21
4. Aanbevelingen	23
5. Aandachtspunten	25
BIJLAGEN	26
1. Overzicht bestudeerde documenten	
2. Uitkomsten OCI/OEI	
3. Capaciteitsonderzoek van Cebeon	
4. Organogram Den Helder	

1. Inleiding

Aanleiding en doel

In de offerteaanvraag van 4 mei 2023 wordt beschreven dat de gemeenteraad het college heeft gevraagd om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie(onderdelen). Deze vraag komt volgens de aanvraag voort uit het feit dat met de vaststelling van de begroting 2023 extra middelen (€ 950.000) zijn toegekend, waarbij de toelichting luidde:

We hebben veel ambities en tegelijkertijd zien we dat de capaciteit in de organisatie krap is. Om daadkrachtig en voortvarend met de huidige bedrijfsvoering en de ambities uit het coalitieakkoord aan de gang te gaan, is een goede bedrijfsvoering en voldoende kennis en kunde in eigen huis noodzakelijk. Om dit te bewerkstelligen is aanvullende capaciteit nodig binnen de organisatie.¹

Per 15 maart 2023 is Marc Pothast benoemd als nieuwe gemeentesecretaris. De gemeenteraad heeft het college gevraagd een onderzoek te laten uitvoeren naar de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Den Helder. De gemeentesecretaris voert deze opdracht namens het college uit.

De hoofdvraag van het onderzoek is: **In welke mate is de organisatie effectief en efficiënt, om met de huidige capaciteit uitvoering te geven aan de ambities van de gemeente?**

Daarbij worden specifieke antwoorden verwacht op de volgende deelvragen in 3 sporen:

1. Organisatiecultuur
 - a. Werkt de organisatie integraal?
 - b. Is de organisatie voldoende resultaatgericht?
 - c. Is de organisatie voldoende extern gericht: benaderen we vragen van onze inwoners voldoende met de houding "ja, mits"?
 - d. Kan de organisatie voldoende maatwerk leveren?
 - e. Is er ruimte om college en raad te adviseren over voor- en nadelen bij te maken keuzes?
 - f. Is er sprake van voldoende fysieke en sociale veiligheid?
2. De beschikbare capaciteit
 - a. Wat zijn kwetsbare onderdelen in advieskracht of uitvoeringskracht? En waarom?
 - b. Heeft de organisatie voldoende middelen voor de dienstverlening en voor de uitvoering van het collegeprogramma?
3. De effectiviteit van de werkprocessen
 - a. Is de organisatie voldoende digitaal geoutilleerd? Tools en kennis.
 - b. Is de communicatie, intern en extern, begrijpelijk en toegankelijk?
 - c. Bieden beleid en regelgeving voldoende ruimte voor maatwerk?

Voorgaande aspecten zijn nader geduid door een documentenstudie en uitgewerkt tot een beoordelingskader. Deze behandelen wij in het volgende hoofdstuk 'Bevindingen'

¹ Zoals verwoord in het document 'Offerteaanvraag MVO Onderzoek effectiviteit en efficiency ambt. organisatie.pdf' van 4 mei 2023

Aanpak onderzoek

Na het opstellen van het beoordelingskader zijn diverse activiteiten uitgevoerd om informatie te verzamelen:

1. Organisatiecultuur:

- Er zijn twee vragenlijsten uitgezet om de huidige en gewenste organisatiecultuur te onderzoeken: ten eerste de Organizational Culture Inventory (hierna: OCI). Daarnaast is een tweede vragenlijst uitgezet om te onderzoeken welke elementen van invloed zijn op de organisatiecultuur en de meest positieve of negatieve impact hebben. Met andere woorden: aan welke knoppen zou de gemeente Den Helder kunnen draaien om naar de gewenste organisatiecultuur toe te kunnen groeien. Hiervoor hebben we de Organizational Effectiveness Inventory (hierna: OEI) uitgezet.
- We hebben deze vragenlijsten uitgezet bij een steekproef van 125 mensen in de ambtelijke organisatie. Het responspercentage van de OCI was 62% (78 respondenten) en de OEI 50% (64 respondenten). Hiermee halen we de drempel voor een valide steekproef. De vragenlijsten zijn breed in de organisatie uitgezet en respondenten zijn willekeurig geselecteerd. Daarbij hebben *alle* teammanagers een vragenlijst gekregen, zodat we bij de analyse een vergelijking hebben kunnen maken van het managementoverleg (MO) en de rest van de organisatie.
- We hebben een totaal van 19 individuele interviews en twee groepsinterviews afgenomen met:
 - o 10 teammanagers
 - o 3 opgavemanagers
 - o 1 wethouder
 - o 3 gebiedsregisseurs
 - o 3 bestuursadviseurs
 - o 13 beleidsadviseurs in 2 groepen
 - o 5 communicatieadviseurs
 - o 3 medewerkers I&T
 - o 2 leden van de ondernemingsraad (zij hebben zelf hun afvaardiging bepaald)
 - o Gemeentesecretaris
 - o Begeleidingscommissie gemeenteraad

2. De beschikbare capaciteit:

- Onderzoeksbureau Cebeon -partner in deze opdracht- heeft een data-analyse en objectivering uitgevoerd op basis van de systematiek van het gemeentefonds. De benodigde capaciteit is afhankelijk van de inrichting van de organisatie en gemaakte keuzes ten aanzien van de wijze van uitvoering (zelf doen, samenwerken, uitbesteden, inhuren). Maar ook het gekozen voorzieningenniveau kan van invloed zijn op de benodigde capaciteit. De benodigde capaciteit is geobjectiveerd door aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het gemeentefonds.

3. Effectiviteit van werkprocessen:

- De effectiviteit van werkprocessen hebben we meegenomen in dezelfde interviews die zijn afgenomen voor de organisatiecultuur.

Leeswijzer

Voor u ligt een quick scan. Zoals het woord zegt, is dit onderzoek in een kort tijdsbestek uitgevoerd (ongeveer 5 weken). De quick scan bestaat uit zowel gevalideerd en geobjectiveerd als kwalitatief onderzoek en reeds beschikbare data. Dit onderzoek is met name gebaseerd op het perspectief van de ambtelijke organisatie, er is vervolgonderzoek nodig om externe perspectieven zoals die van de politiek, inwoners en maatschappelijke organisaties te betrekken.

In hoofdstuk 2 presenteren wij het beoordelingskader en de bevindingen op de 3 sporen (cultuur, capaciteit, werkprocessen). In hoofdstuk 3 trekken we conclusies. In hoofdstuk 4 geven wij aanbevelingen voor vervolgstappen en ontwikkeling van de organisatie. In hoofdstuk 5 besluiten we met een aantal generieke aandachtspunten. In de bijlagen treft u achtereenvolgens aan: een overzicht van bestudeerde documenten, de OCI en OEI analyse en de rapportage van het capaciteitsonderzoek van Cebeon.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen en beantwoorden we de deelvragen die in de offerteaanvraag zijn gesteld. Elke bevinding begint met een *schuingedrukt beoordelingskader* waaraan onze bevindingen zijn getoetst. We starten met een algemeen cultuurbeeld vanuit de uitkomsten van het OCI-onderzoek. Daarna vindt de beantwoording plaats gebaseerd op de documentstudie en de interviews, ondersteund door resultaten die komen uit het OCI/OEI onderzoek.

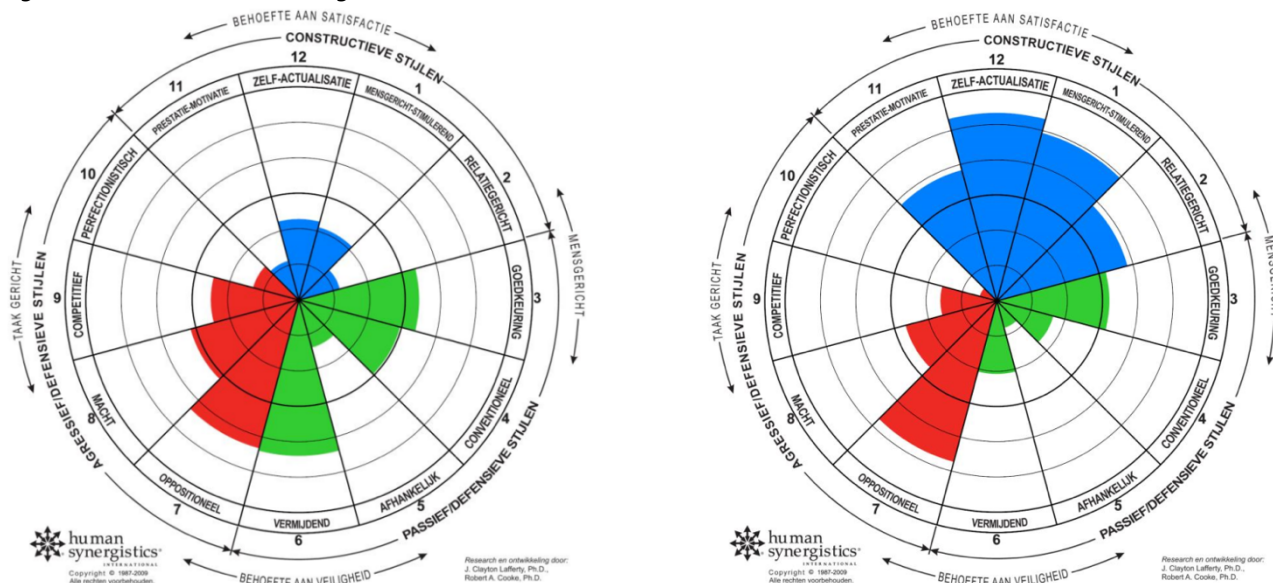
Vooraf hechten wij er waarde aan om te benadrukken dat alle interviews in een bijzonder prettige sfeer zijn verlopen. Bij de start van elk interview hebben wij aangegeven dat de gesprekken vertrouwelijk zijn en antwoorden op de vragen in de rapportage niet te herleiden zullen zijn naar individuen. Wij troffen gesprekspartners die zich waarderen, maar ook kritisch durfden uit te spreken. Kritisch naar de organisatie, maar ook zeker naar zichzelf en hun eigen presteren. Ingegeven door enorme bevoegenheid en loyaliteit naar de organisatie spraken wij mensen die een passievol en gedreven indruk maakten en zich in willen zetten voor een betere organisatie. Men gaf eigenlijk zonder uitzondering aan collega's te waarderen en met veel plezier bij de gemeente Den Helder te werken.

Spoor 1: Organisatiecultuur

We starten met een algemeen beeld dat naar voren komt uit het cultuuronderzoek OCI/OEI. Met Organizational Culture Inventory (OCI) meten we hoe medewerkers met elkaar omgaan en wat er van hen verwacht wordt in hun gedrag. Het gaat hier dus om wat *de organisatie van hen vraagt*. Het gaat dus niet om *competenties* die zij al dan niet bezitten (dit is een cultuurtest, geen competentietest). Het brengt de gedeelde gedagsnormen en daarmee de *huidige* organisatiecultuur in kaart.

In de resultaten wordt de ambtelijke organisatie van Den Helder afgezet tegenover het 'historisch gemiddelde' en de 'constructieve benchmark'. Met 'historisch gemiddelde' doelen we op duizenden volwassen mannen en vrouwen, werkzaam in diverse organisaties die de OCI/OEI hebben ingevuld. Het historisch gemiddelde is een gemiddelde van de recente normgroep. De 'constructieve benchmark' is een deelverzameling van de recente normgroep. De deelverzameling scoort overwegend in het constructieve cluster.

Figuur 1: Uitkomsten OCI: Huidige cultuur en Uitkomsten OCI: Gewenste cultuur



Omdat het een quick scan betreft hebben we gebruik gemaakt van een steekproef van de organisatie. Hierbij is het gehele management meegenomen en is inhuur niet meegenomen. In totaal zijn 125 medewerkers uitgenodigd. Hiervan hebben 78 respondenten (62%) de OCI en 63 respondenten (50%) de OEI ingevuld. Dit wordt ten opzichte van de totaalpopulatie als voldoende representatief beschouwd.

We starten onze analyse met de oriëntatiebehoefte van de huidige en gewenste organisatiecultuur. Dit doen we door de cirkel 'door vieren' te splitsen: het gaat hier om waar er in het cirkeldiagram veel gescoord is, los van kleurstelling. De bovenste helft van de cirkel is een behoefte aan satisfactie. De onderste helft betekent een behoefte aan veiligheid. De gewenste cultuurbehoefte is duidelijk aan satisfactie (voldoening, tevredenheid), terwijl de huidige cultuur een behoefte aan veiligheid aangeeft. Daaruit concluderen we dat wat de huidige organisatie van medewerkers vraagt afwijkt van wat zij als gewenst zien. De tweede stap is te kijken of de oriëntatie met name taakgericht (linkerkant) dan wel mensgericht (rechterkant) is. We zien dat in de huidige cultuur de balans net uitslaat naar een taakgerichte organisatie, terwijl de gewenste cultuur wat mensgerichter is. Ook hierin zit dus verschil in wat medewerkers als gewenst zien.

Dan de kleuren: blauw zijn de constructieve stijlen, groen de passief/defensieve stijlen en rood de agressief/defensieve stijlen. We zien in de huidige cultuur overwegend groen en rood. Dit zijn beide *defensieve* stijlen. Groen betekent dat mensen zodanig met elkaar omgaan dat dit de eigen veiligheid niet bedreigt (vermijdend, goedkeuring). Dit sluit aan bij de behoefte aan eigen veiligheid van medewerkers. Rood betekent dat taken met kracht worden uitgevoerd om de eigen status en zekerheid te beschermen (macht, oppositioneel). In de gewenste cultuur zit veel meer blauw, een *constructieve* stijl. Dat betekent dat mensen zo met elkaar omgaan en taken zodanig benaderd worden dat (met elkaar) een hoger niveau kan worden bereikt.

Bij de huidige cultuur zoomen we nog in op de twee 'hoogste' en twee 'laagste' percentielscores van de verschillende stijlen (t.o.v. historisch gemiddeld). Historisch bovengemiddeld springen Oppositioneel (7) en Vermijdend (6) eruit.

- Een oppositionele cultuur karakteriseert organisaties waarin confrontaties de overhand hebben en negatief gedrag wordt beloond. Status en invloed worden verkregen door een kritische opstelling. Positief uitgelegd is een bepaalde kritische massa binnen organisaties ook nodig, echter hier slaat dit al gauw door naar persoonlijk gewin. Opvallend is dat dit ook in de gewenste cultuur hoog scoort.
- Een vermijdende cultuur karakteriseert organisaties die succes niet belonen, maar wel fouten bestraffen. Hier worden verantwoordelijkheden afgeschoven, zijn medewerkers niet bereid beslissingen te nemen, acties te ondernemen of risico's te accepteren.

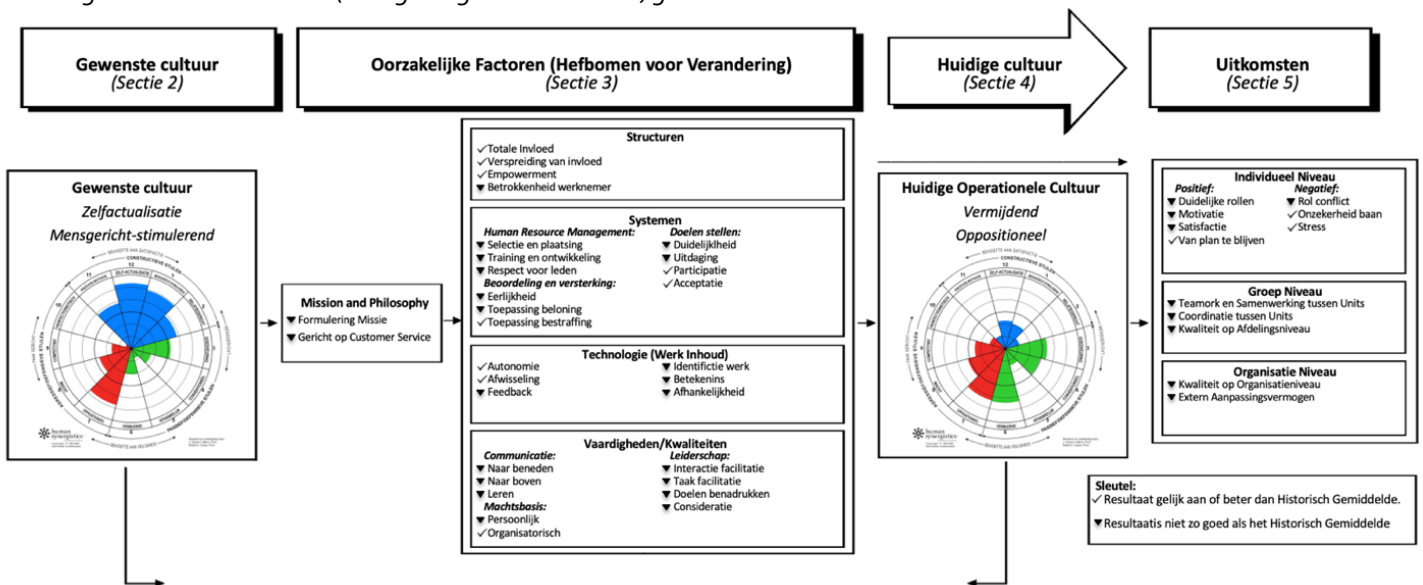
Veel lager dan historisch gemiddeld scoren Prestatie-motivatatie (11) en Relatiegericht (2).

- In een op prestatie-motivatatie gerichte cultuur worden de dingen goed gedaan, er is waardering voor medewerkers die hun eigen doelen bepalen en realiseren. Hier worden plannen gemaakt om de realistische en uitdagende doelen te bereiken.
- Een relatiegerichte cultuur is karakteristiek voor organisaties die hoge prioriteit geven aan opbouwende relaties. Het groepsbelang staat voorop, er is open communicatie, een goede samenwerking en een grote teamloyaliteit.

Het is de moeite waard om de percentielkloven tussen de huidige en ideale culturen te bekijken. Ofwel welke stijl wijkt het meest af in de huidige situatie ten opzichte van gewenst, op basis van wat de respondenten hebben ingevuld. De grootste twee kloven zijn:

- Zelfactualisatie (12): een zelf-actualiserende cultuur karakteriseert organisaties die creativiteit waarderen, kwaliteit boven kwantiteit stellen en prestaties en persoonlijke groei stimuleren. Medewerkers hebben plezier in het werk, innovatie en creativiteit worden aangejaagd.
- Mensgericht-stimulerend (1): in deze cultuur is een karakteristiek dat het management medewerkers laat participeren en de mens centraal stelt. Medewerkers zijn ondersteunend, constructief, staan open voor opvattingen van anderen. Er is ruimte voor ontwikkeling.

Figuur 2: Uitkomsten OEI (huidige en gewenste cultuur) gecombineerd met uitkomsten OEI.



Uitkomsten hefbomen voor verandering (OEI)

In bovenstaande figuur worden de uitkomsten van de OEI gecombineerd met de uitkomsten van de OEI (Organisatie Effectiviteit Inventarisatie). We zien hier de gewenste cultuur (sectie 2) links gepositioneerd en de huidige cultuur (sectie 4) meer rechts gepositioneerd. In de oorzakelijke factoren (sectie 3) zien we de oorzaken die maken dat de huidige cultuur zo is zoals die is. Dit zijn tevens de 'knoppen om aan te draaien': door met deze oorzaken (wortels) aan de slag te gaan zou er meer naar de gewenste cultuur bewogen kunnen worden. Uiteraard zal het aanpakken van de ene oorzaak een groter effect hebben op een cultuurverandering dan de ander. De 'zwarte driehoekjes' in de figuur geven de oorzakelijke factoren die lager scoren dan het historisch gemiddelde. We onderscheiden vijf verschillende categorieën oorzakelijke factoren (sectie 2): missie en visie, structuren, systemen, technologie en vaardigheden. We behandelen hier de belangrijkste uitkomsten.

- Missie en visie

We zien dat op de formulering van de missie er bijzonder laag gescoord wordt ten opzichte van het historisch gemiddelde. Het gaat hier om stellingen als 'een breed gedeelte filosofie biedt medewerkers begrip' en 'doelstellingen en prioriteiten zijn duidelijk en worden begrepen door de leden'. Ook de klantgerichtheid (dienstverlening) van de organisatie scoort beduidend lager dan historisch gemiddeld.

- Structuren

Hier scoort 'Empowerment' hoog: het gaat hier om laag belegde autoriteit / invloed van medewerkers, aansluitend op het gedachtegoed van zelfsturing. Betrokkenheid werknemers scoort laag, hier wordt niet de intrinsieke betrokkenheid van medewerkers bedoeld. Het gaat hier om of managers medewerkers actief betrekken en ideeën ophalen uit de organisatie.

- Systemen

Hier zit in HR-gerelateerde thema's als selectie en plaatsing, training en ontwikkeling nog wel ruimte voor verbetering volgens medewerkers (al zijn de afwijkingen minder groot dan bij 'missie en visie'). Met name het 'duidelijk doelen stellen' scoort veel lager dan historisch gemiddeld. Hier lijkt een verband zichtbaar met de onduidelijke missie en visie.

- Technologie

Dit gaat met name over de werkinhoud, anders dan de titel wellicht doet vermoeden. 'Autonomie' scoort hoger dan historisch gemiddeld, in lijn met de zelfsturende teams. Er wordt afwisseling in werkzaamheden ervaren. Het geven en ontvangen van feedback is geen gemeengoed in de huidige cultuur.

- Vaardigheden

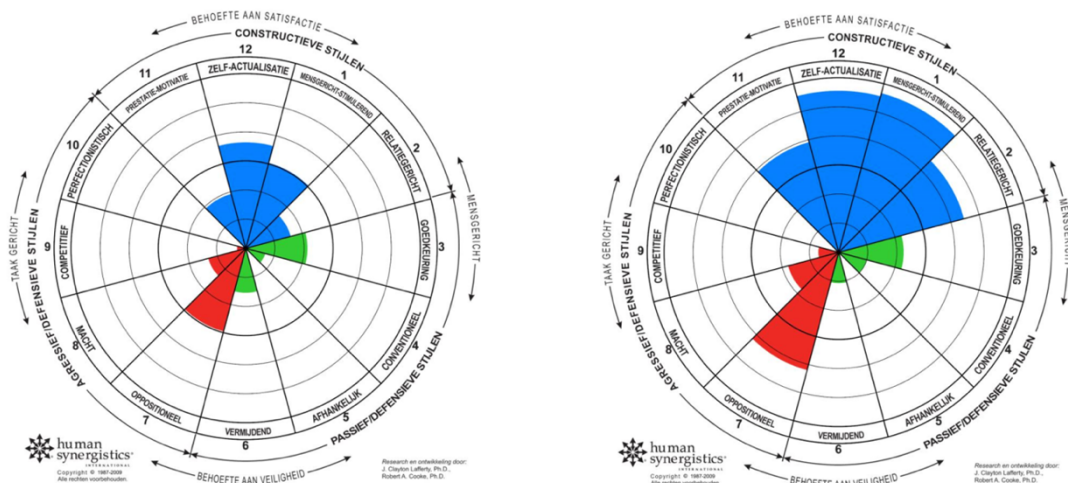
In het bijzonder scoort communicatie 'van boven naar onder' matig. Diverse competenties die bij leiderschap van management horen scoren onder gemiddeld tot ver onder gemiddeld. Voorbeelden zijn het benadrukken van doelen, het aanreiken van ideeën om problemen op te lossen en het aanmoedigen van medewerkers om als team te werken.

Een aantal andere opvallende uitkomsten (sectie 5) is nog onbenoemd. Medewerkers ervaren weinig rolduidelijkheid: zij weten niet duidelijk en niet precies wat er van hen verwacht wordt. De samenwerking en coördinatie tussen teams scoort bijzonder laag. De kwaliteit van het werk van het eigen team kan beter. De kwaliteit van diensten en producten is onderhevig aan wisselvalligheid. Ondanks het verbeterpotentieel zijn medewerkers bovengemiddeld van plan te blijven werken voor de organisatie, voor nu en ook nog over twee jaar. Medewerkers vinden het dan ook over het algemeen leuk om voor Den Helder te werken.

Vergelijking management en medewerkers

Wanneer we de uitkomsten van het management (N=7) vergelijken met het totaal aan uitkomsten (N=63) zien we een aantal overeenkomsten en verschillen die het noemen waard zijn. Over het algemeen liggen de cirkeldiagrammen van de huidige en de gewenste cultuur van het management dichterbij elkaar. Het management scoort veel meer 'blauw' (de constructieve stijl) in de huidige cultuur. Als overeenkomsten zien we ook bij het management de erkenning van het tekort aan duidelijkheid over missie en visie. Ook de feedbackcultuur scoort matig vanuit het management. De samenwerking en coördinatie tussen teams wordt als matig bestempeld. Als verschil zien we een ander perspectief op het betrekken van medewerkers. Het management staat volgens de respondenten wel open voor suggesties van medewerkers.

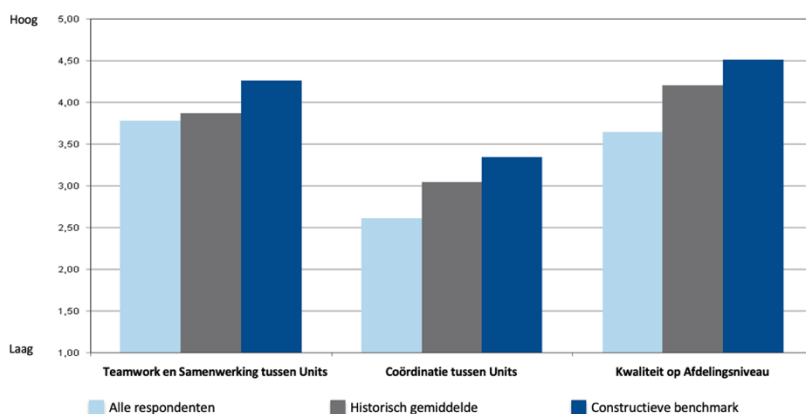
Figuur 3: Uitkomsten OCI huidige cultuur en gewenste cultuur van het management



a. Werkt de organisatie integraal?

- *Er wordt in samenhang en met afstemming team-/domeinoverstijgend samengewerkt aan effectieve en efficiënte en passende oplossingen. Niet vanuit beleidsclusters, maar vanuit de opgave en vanuit de bedoeling van de regels.*

Figuur 4: Samenwerking tussen teams, uit OCI/OEI



Integraliteit is als thema in de OCI/OEI niet letterlijk uitgevraagd, wel wordt bevraagd op de coördinatie en samenwerking tussen teams. Deze vraag raakt sterk aan integraliteit. We zien dat de samenwerking tussen teams iets lager dan historisch gemiddeld scoort. De coördinatie (afstemming) tussen teams scoort ook lager. Daarbij wordt de kwaliteit op de eigen afdeling (team) lager beoordeeld dan historisch gemiddeld.

Uit het MTV (medewerkerstevredenheidonderzoek) van Den Helder 2023 scoort de samenwerking tussen teams laag: een 4,6. Op de vraag 'Ontvang je de juiste informatie van andere teams?' geeft 49% het antwoord 'soms'. Bij de vraag 'Word je op tijd geïnformeerd door collega's van andere teams?' geeft zelfs 55% dit antwoord. Het lijkt geen vanzelfsprekendheid om op het juiste moment andere teams te betrekken of tijdig te informeren.

Dat beeld wordt ondersteund vanuit de interviews. Medewerkers herkennen dat integraal werken moeizaam op gang komt. De introductie van opgavemanagers wordt gezien als een positieve ontwikkeling, maar de implementatie ervan staat nog in de kinderschoenen. Er is gebrek aan inzicht over hoe het werk binnen de teams bijdraagt aan de bredere koers van de organisatie. Dit wordt voornamelijk ingegeven door een gebrek aan tijd om verschillende disciplines aan de voorkant bij elkaar te brengen zodat er een gezamenlijk plan van aanpak gemaakt kan worden waarin omschreven wordt hoe processen op elkaar kunnen worden afgestemd. De prioriteit lijkt te gaan naar de waan van de dag, in plaats van het sturen op acties binnen strategische opgaven. Dit schept bij ons een beeld van een organisatie die hard aan het roeien is, maar onvoldoende sturing heeft.

Er zijn mentale schotten tussen teams die in beleid en uitvoering veel te maken hebben met elkaars werk. De teams ondervinden er last van als ze niet betrokken zijn bij elkaars projecten. Soms zijn die schotten zelfs fysiek, bijvoorbeeld in de vorm van een dichte deur in het geval van Openbare Ruimte en Wijkbeheer. Ondersteunende diensten worden vaak niet tijdig betrokken of leveren onvoldoende ondersteuning voor een efficiënte uitvoering. Ondersteuning op communicatie, HR of inkoop is vaak adviserend, terwijl er veelal behoefte is aan proactieve en uitvoerende ondersteuning. De informatievoorziening en digitale omgeving is er ook niet op gericht om integraal te werken, teams werken in en met systemen die voor hen het beste werken. Het zicht op het geheel ontbreekt daardoor.

Een goede vertaling van het collegeprogramma naar doelstellingen waaraan projecten en werkzaamheden in de teams kunnen worden getoetst en geprioriteerd, is er onvoldoende. De sturing hierop zou moeten komen van

teammanagers, maar die hebben vanwege een grote span of control geen tijd om inhoudelijk te sturen en moeten zich focussen op personeelstaken. Er zijn teams die een kunstmatige hiërarchie in het team hebben terug georganiseerd, met coördinatoren op subteams die inhoudelijk kunnen sturen, zodat de teammanager zich op de personeelstaken en hoofdlijnen kan focussen. Deze hulpstructuren lijken op teamniveau te functioneren.

b. Is de organisatie voldoende resultaatgericht?

- *Er worden doelen gesteld en hier wordt planmatig naartoe gewerkt. Voor het project start is duidelijk wat we willen bereiken en we sturen constant op de beoogde doelstellingen aan de hand van actuele informatie. Daarnaast gaan we altijd stapsgewijs te werk aan de hand van een concreet stappenplan.*

De OCI/OEI gaan in op vragen die raken aan resultaatgerichtheid, bijvoorbeeld in kwaliteit van producten en diensten of het externe aanpassingsvermogen. Het komt met name naar voren in de schets van de huidige organisatiecultuur (zie figuur 1). Resultaatgerichtheid raakt sterk aan de 'blauwe' stijlen, met name die van prestatie-motivatie. In een op prestatie-motivatie gebaseerde cultuur worden de dingen goed gedaan, is er waardering voor medewerkers die hun eigen (afgeleide) doelen bepalen en realiseren. Hier worden plannen gemaakt om de realistische en uitdagende doelen te bereiken. Uit de OCI komt naar voren dat een cultuur van prestatie-motivatie verre van gemeengoed is in Den Helder.

De organisatie wekt niet de indruk dat het resultaatgericht werkt. Er wordt weinig planmatig gewerkt, waarin er vooraf doelen worden gesteld en wordt nagedacht over de benodigde (en beschikbare) capaciteit, tijd en middelen. Het werken volgens een vaststaande projectenmethodiek is geen gemeengoed. Als consequentie hiervan wordt ook zelden geëvalueerd, bijgestuurd en verbeterd. Daarbij ligt een duidelijke relatie met de onduidelijke visie en doelstellingen. Medewerkers zijn zeer loyaal, ook naar het college, en gaan daarom met de beste intenties snel rennen. Er wordt aan de voorkant echter onvoldoende tijd genomen om na te denken over de toegevoegde waarde aan het geheel, ook omdat dit overzicht er vaak niet is. Er wordt veel gewerkt op basis van vertrouwen en individuele doelstellingen. We zien dat de collectieve sturing hierop ontbreekt.

Er is in de uitvoering ook vaak geen duidelijk plan van aanpak met een rolverdeling, KPI's en procesafspraken. Wat maakt dat goede initiatieven niet genoeg worden ingebed en geborgd in de organisatie, zoals bij 'wijkgericht werken' en het 'Jongeren OntmoetingsPunt' (JOP). Of dat deadlines wel gehaald worden, maar er onderweg 'veel bochten zijn afgesneden' wat bij andere teams, collega's en partnerorganisaties voor knelpunten zorgt.

Nieuwe ontwikkelingen als opgavegericht werken en de introductie van de bestuursopdracht kunnen helpen om de transitie naar resultaatgericht werken te maken. Echter is het resultaat hiervan ook afhankelijk van voorwaarden als tijd en projectmanagementcapaciteiten. Twee voorwaarden waarvan wij de indruk krijgen dat deze er nog onvoldoende aanwezig zijn in de organisatie.

c. Is de organisatie voldoende extern gericht: benaderen we vragen van onze inwoners voldoende met de houding "ja, mits"?

- *We denken in mogelijkheden bij vragen van onze inwoners. Als we vervolgens een afspraak maken, komen we deze afspraak ook na.*

Met enkele OCI/OEI uitkomsten kunnen hier verbanden worden gelegd. Vragen die raken aan dienstverlening, in de vragenlijst meestal bestempeld als klantenservice, scoren lager dan historisch gemiddeld en de benchmark. Daarbij wordt de kwaliteit van producten en diensten naar buiten als wisselend bestempeld. Dit beeld strookt met de burgerpeiling van I&O-Research (2022) waarin de dienstverlening van Den Helder een krappe voldoende (5,9) scoort. Dit is ook lager als we dit afzetten tegenover de gemiddelde benchmark (6,6). In de Ondernemerspeiling van I&O-Research (2022) geven ondernemers de gemeentelijke dienstverlening een 6,5, dit is in lijn met het cijfer dat ondernemers gemiddeld in Nederland toekennen aan de gemeentelijke dienstverlening. Ten opzichte van 2019 zien we wel een lichte verbetering. Ten slotte dient te worden aangetekend dat er geen onderzoeken uit 2023 zijn uitgezet bij inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.

Medewerkers geven aan dat het steeds beter lukt om inwoners met een 'ja, mits' houding te benaderen. In het bijzonder in het sociaal domein is hierin geïnvesteerd doormiddel van de 'de omgekeerde toets', waar met training en opleiding invulling aan wordt gegeven. De ambitie en intentie om extern gericht te handelen is er. Dat uit zich in meer inwonersparticipatie en veel mogelijkheden voor de inwoner om contact op te nemen. De website *ingesprek.denhelder.nl* en de manier waarop het dorpsplein in Julianadorp participatief ontwikkeld is, worden daarbij als positieve voorbeelden gegeven. Men geeft echter ook aan 'er' nog niet te zijn.

Den Helder is dus op de goede weg, echter het niveau van dienstverlening dat gewenst is, is nog niet bereikt. Men geeft aan dat aan de voorkant verwachtingen niet goed worden gemanaged. Vanwege de snelheid en onzorgvuldigheid in het proces is er onvoldoende duidelijkheid aan de voorkant. Kaders en regels worden vaak niet goed gecommuniceerd, wat leidt tot teleurstelling bij inwoners. Wanneer processen om wat voor reden dan ook vastlopen, is de terugkoppeling naar inwoners en maatschappelijke partners onvoldoende. Hierbij wordt het voorbeeld van de nieuwe wijksteunpunten vaak aangehaald.

d. Kan de organisatie voldoende maatwerk leveren?

- *Wij bieden onze inwoners oplossingen die passen bij het individu en de situatie. Daarbij streven we naar een efficiënt en effectief aanbod door te standaardiseren waar mogelijk en daarvan af te wijken waar nodig.*

Vanuit de OCI/OEI zijn er niet directe verbanden te leggen met het thema maatwerk op zichzelf. Als het gaat om standaardiseren van producten en diensten gaan we uit van een minimale basiskwaliteit die benodigd is om te kunnen standaardiseren. Aan die basiskwaliteit ontbreekt het regelmatig, diensten en producten worden door medewerkers zelf niet van een hoge kwaliteit bestempeld.

Maatwerk in dienstverlening is één van de leidende principes in de organisatievisie. Uit de gesprekken blijkt dat het leveren van maatwerk in Den Helder dan ook eerder de norm dan de uitzondering is. Bij voorbeelden als Wijkgericht werken, Wmo, Jeugd, staat maatwerk altijd voorop. Het lijkt er wel op dat het in een dusdanig hoge mate aanwezig is, dat dit gevolgen heeft voor de efficiëntie in de uitvoering. Door een hoge werkdruk, gebrek aan overzicht en loyale houding naar inwoners gaat men vaak 'rennen' op individuele casussen die leiden tot een geslaagde maatwerkoplossing, echter is dit niet altijd de meest kosten- of tijdsefficiënte oplossing. Daarbij lijkt de integrale toegangsfunctie voor verbetering vatbaar (vragen komen nu niet of te laat binnen, waardoor trajecten sneller tijds- en kostenintensief zijn). Als voorbeeld wordt de beperkte samenwerking met huisartsen en gezondheidscentra genoemd. Er lijkt onvoldoende overzicht te zijn op de processen en heldere kaders die het mogelijk maken om standaardisatievoordelen te benutten bij veel voorkomende situaties. Dit vraagt tijd, ruimte en competenties bij

betrokken medewerkers om hierover na te denken en dit in te richten. Vooral dat laatste is ook een rol van de teammanagers.

Die voorwaarden zijn er op dit moment niet. De achterstanden bij Wmo zijn bijvoorbeeld weggewerkt, maar het is een constante uitdaging om deze niet op te laten lopen. Dat terwijl Den Helder een hoge formatie op sociaal domein heeft ten opzichte van benchmarkgemeenten. Dit ondersteunt de bevinding dat de grootste winst ligt bij het meer standaardiseren van werkprocessen om het werk beheersbaar te maken. Als er een stevige basis is gelegd dan ontstaat er meer ruimte om te variëren en te werken aan maatwerkoplossingen.

e. Is er ruimte om college en raad te adviseren over voor- en nadelen bij te maken keuzes?

- *In de samenwerking tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie weet iedereen zijn rol en is rolvast. Er is ruimte om tegenspraak te bieden en te vertrouwen op de ander.*

De scope van dit onderzoek richt zich primair op het functioneren van de ambtelijke organisatie vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie. Vanuit dat perspectief dient de beantwoording van deze vraag dan ook te worden gelezen. We zien vanuit het cultuuronderzoek dat de ambtelijke organisatie overwegend veel 'groen' scoort, dit zijn vermijdende, afhankelijke en conventionele stijlen. Medewerkers hebben een grote behoefte aan bescherming van de eigen veiligheid. Het is een beeld dat contrair is aan het bieden van tegenspraak en elkaar ruimte geven in vertrouwen.

Vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie is er veel ruimte om wethouders proactief te adviseren. De deur staat altijd open en collegeleden staan open voor advisering. De relatie tussen wethouders en ambtenaren is over het algemeen goed en daar is de positieve samenwerking ook voornamelijk op gebaseerd. Wel zien we dat strategisch, tactisch en operationele rolneming door elkaar lopen. Aangenomen moties vanuit de raad worden volgens de raad zelf niet of verkeerd vertaald richting de ambtelijke uitvoering, wat gevolgen heeft voor het vertrouwen van de raad in het functioneren van de organisatie. We zien dat rolneming binnen het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie niet helder is belegd en voor verbetering vatbaar is. Belangrijke spilfuncties zijn die van de griffie en de ambtelijke top van de organisatie, de 'filter'- en vertalingsfunctie van beide lijkt steviger ingevuld te kunnen worden.

Of er ruimte ervaren wordt om het college en de raad te adviseren over voor- en nadelen bij te maken keuzes is sterk persoonsafhankelijk. Over het algemeen krijgen we het beeld dat medewerkers de ruimte richting het college zeker ervaren. Of die ruimte ook ervaren wordt in het samenspel tussen raad, college en organisatie (in wisselwerking, niet vanuit eenrichtingsverkeer) dient nader onderzocht te worden vanuit gesprekken met alle gremia.

f. Is er sprake van voldoende fysieke en sociale veiligheid?

- *Medewerkers zijn optimaal beschermd of voelen zich beschermd tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door (of dreigt) van de kant van menselijk handelen op de werkvloer.*

Vanuit de OCI/OEI is gevraagd naar de feedbackcultuur binnen de organisatie. Prestaties worden ondergemiddeld van feedback voorzien binnen Den Helder ten opzichte van de constructieve benchmark. Dit beeld kregen we ook terug vanuit de gesprekken: het elkaar aanspreken - zowel door leiding als medewerkers onderling - wordt niet tot nauwelijks gedaan. Het beoordelen of je je werk goed doet is dan ook lastig. Een aantal vragen gaat in op onderling

respect en het elkaar waardig behandelen, ongeacht etniciteit, geslacht of leeftijd. Hier wordt gemiddeld op gescoord ten opzichte van het historisch gemiddelde.

Het algemene beeld vanuit de interviews is dat men voldoende sociale veiligheid ervaart. Tegelijkertijd nuanceren de uitkomsten van het MTV (2023) dit beeld. Er zijn medewerkers die regelmatig (29%) of soms (29%) te maken hebben gehad met pestgedrag. Daarnaast heeft 58% een enkele keer te maken gehad met intimidatie door collega's. Hierbij wordt aangemerkt dat deze resultaten met name gevoed worden vanuit twee teams. Over het geheel genomen gaat het steeds beter, al is een sociaal veilig (werk)klimaat een blijvend aandachtspunt.

Op het gebied van fysieke veiligheid scoort de organisatie goed. Dit wordt ondersteund door uitkomsten uit het MTV van 2023. Hieruit blijkt dat 0% van medewerkers zich lichamelijk/fysiek onveilig heeft gevoeld.

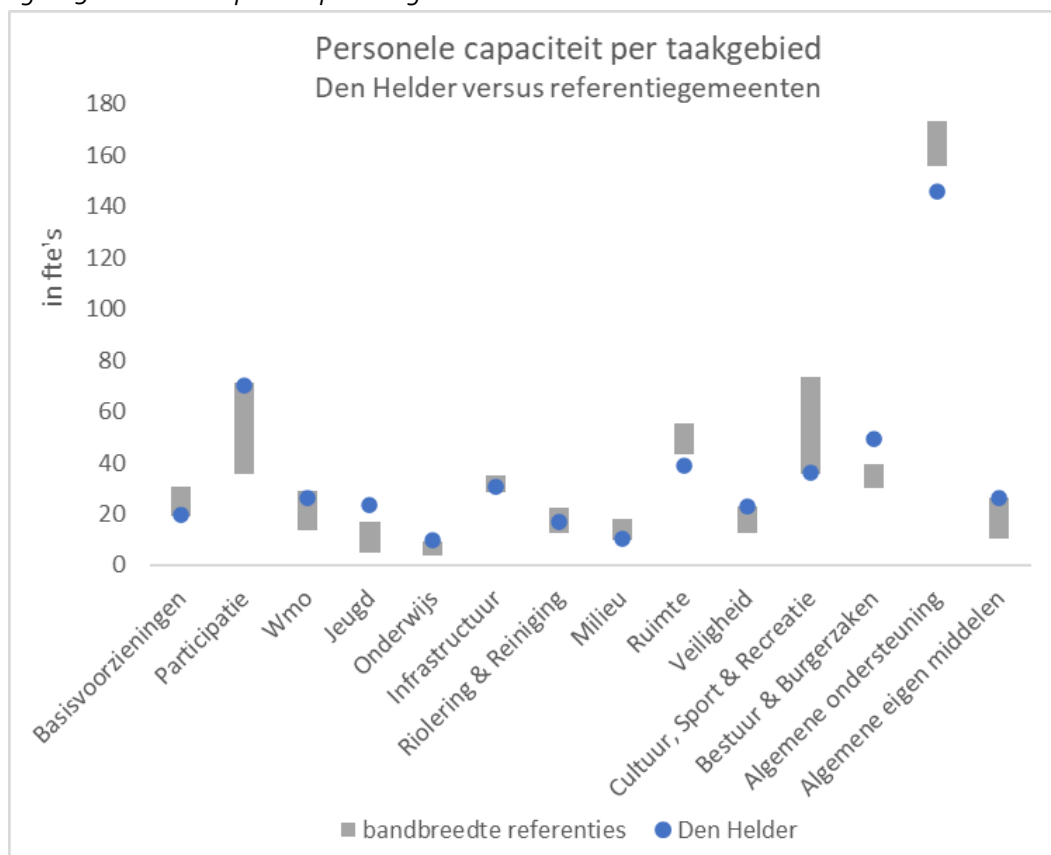
Spoor 2: De beschikbare capaciteit

De personele capaciteit van Den Helder (eigen en ingehuurd personeel) is gebenchmarkt met een aantal referentiegemeenten (zie bijlage 3, paragraaf 1.3). Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van kenmerken die bepalend zijn voor capaciteit die gemeenten nodig hebben om hun taken uit te kunnen voeren.

Deze kenmerken verschillen per taakgebied: in het sociaal domein gaat het vooral om kenmerken van de bevolking, terwijl het in de openbare ruimte vooral om fysieke kenmerken gaat. In totaal gaat het om circa 50 kenmerken die tezamen een indicatie geven van de totale caseload van gemeenten en daarmee de benodigde personele capaciteit. Deze kenmerken liggen ook ten grondslag aan de verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds. Tevens is bij de selectie van de referentiegemeenten globaal rekening gehouden met verschillen in organisatie van de werkzaamheden (veel zelf doen of uitbesteden).

In het onderstaande figuur wordt weergegeven hoeveel personele capaciteit Den Helder per taakgebied beschikbaar heeft (blauwe stip). Daarnaast is per taakgebied weergegeven binnen welke bandbreedte de personele capaciteit van referentiegemeenten zich bevindt (grijze staaf).

Figuur 5: Personele capaciteit per taakgebied in Den Helder



Aan de hand van bovenstaande figuur worden de onderzoeksvragen beantwoord.

1. Wat zijn kwetsbare onderdelen in advies- of uitvoeringskracht en waarom?

In het diagram is te zien dat Den Helder relatief weinig personele capaciteit beschikbaar heeft op algemene ondersteuning (rechtsboven). Dit betreft ondersteuning van het primaire proces, zoals financiën, HRM, ICT,

communicatie, facilitaire en juridische zaken en bestuursondersteuning. Weinig ondersteunende capaciteit betekent vaak meer belasting voor het primaire proces doordat men ondersteuning ontbeert of men tijd kwijt is om 'zichzelf te ondersteunen'.

Overigens betreft dit niet het management en de ondersteuning daarvan. Deze inhoudelijke ondersteuning van het primaire proces is toegedeeld aan de taakgebieden waarop deze personen werkzaam zijn en maakt dus onderdeel uit van de totale personele capaciteit per taakgebied.

Ook op het taakgebied Ruimte beschikt Den Helder over relatief weinig personele capaciteit. Dit betreft personeel dat zich o.a. bezig houdt met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op dit taakgebied huurt Den Helder – net als veel andere gemeenten – relatief veel extern personeel in. De benodigde capaciteit op dit taakgebied laat vaak schommelingen in de tijd zien, die samenhangt met de bouwactiviteit in de gemeente. Dit verklaart ook dat juist op dit taakgebied gemeenten vaak tijdelijk personeel inhuren.

Uit de analyse van de samenstelling van het personeelsbestand blijkt dat Den Helder relatief veel personeel in hogere salarisschalen heeft (schaal 11 en hoger). Op basis van de beschikbare informatie is dit niet nader te specificeren en zinvol te spiegelen aan gegevens van referentiegemeenten.

Dit kan zowel betrekking hebben op beleidsmedewerkers als leidinggevenden en zou betekenen dat de uitvoerende capaciteit (vaak schaal 10 of lager) relatief beperkt is. Op basis van de beschikbare informatie kan dit niet nader worden gespecificeerd naar type medewerkers (bijvoorbeeld management, adviseurs beleid, staf et cetera).

2. Heeft de organisatie voldoende middelen voor de dienstverlening en de uitvoering van het collegeprogramma?

In totaal heeft Den Helder 521 fte beschikbaar aan eigen en ingehuurd personeel. Dit ligt duidelijk boven het gemiddelde van de referentiegemeenten (circa 490 fte). Dit betekent dat Den Helder voldoende personele capaciteit beschikbaar heeft om haar taken adequaat uit te kunnen voeren, uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddeld efficiënte uitvoering.

Uit het staafdiagram valt af te lezen welke beleidskeuzes Den Helder heeft gemaakt bij de inzet van haar capaciteit. Relatief veel capaciteit wordt ingezet op het sociaal domein, en dan met name de maatwerkdienstverlening² en relatief weinig op basisvoorzieningen³. Om de beoogde transformatie in het sociaal domein te bewerkstelligen, ligt het voor de hand om meer capaciteit in te zetten op basisvoorzieningen met als doel op termijn te besparen op duurdere maatwerkdienstverlening.

Op het taakgebied Cultuur, Sport en Recreatie zet Den Helder relatief weinig personele capaciteit in. Overigens zijn dit taakgebieden met weinig wet- en regelgeving, waardoor gemeenten veel vrijheid hebben om keuzes te maken ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of uitvoeringscapaciteit.

Op het taakgebied Bestuur en Burgerzaken is in Den Helder sprake van relatief veel capaciteit. Dit hangt zowel samen met relatief veel inzet op Burgerzaken als de ondersteuning van het bestuur⁴ van Den Helder.

² Zoals individuele voorzieningen en opvang Jeugd en Wmo, voorzieningen Participatiewet en minimabeleid.

³ Zoals eerstelijnsloket Wmo en jeugd en voorliggende voorzieningen zoals jeugd- en jongerenwerk.

⁴ Zoals griffie en ondersteuning gemeenteraad.

Tot slot wordt opgemerkt dat Den Helder relatief hoge tarieven hanteert, met name voor de OZB. Op basis van de Financiële-verhoudingswet beoogt het Rijk via het gemeentefonds gemeenten in staat te stellen om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren bij een gemiddelde lastendruk, uitgaande van een gemiddeld efficiënte uitvoering. Hieruit volgt dat bij hogere lokale lasten een bovengemiddeld voorzieningenniveau verwacht mag worden en/of een minder efficiënte uitvoering. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de verdeling van de middelen van het gemeentefonds en is daarmee bepalend voor het grootste deel van de middelen die Den Helder beschikbaar heeft om al haar uitgaven te dekken.

Een financiële analyse van de begroting in combinatie met een geobjectiveerde benchmark met een selectie van vergelijkbaar gemaakte gemeenten zou meer inzicht kunnen bieden. Daarmee kan binnen het totaal van de beschikbare middelen inzichtelijk worden gemaakt welke keuzes de gemeente heeft gemaakt en wat daarvan het effect is op het voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering. Daarbij kunnen verschillen in het voorzieningenniveau worden geduid aan de hand van kengetallen en kunnen uitvoeringsaspecten worden gespiegeld aan de praktijk in andere gemeenten, die daartoe vergelijkbaar zijn gemaakt met Den Helder.

Spoor 3: De effectiviteit van de werkprocessen

De OCI/OEI is met name uitgezet om tot antwoorden te komen voor spoor 1, organisatiecultuur. Bij spoor 3, de effectiviteit van de werkprocessen, staan we stil bij de digitale vaardigheid van de organisatie, de communicatie en het leveren van maatwerk. Deze thema's komen ook (ten dele) aan bod bij de vragenlijsten over cultuur. We nemen indien relevant uitkomsten van de OCI/OEI mee in de beantwoording van deze vragen.

1. Is de organisatie voldoende digitaal geoutilleerd? Tools en kennis.
 - *De digitale systemen waar medewerkers mee moeten werken staan in dienst van het werk en dragen bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering. Er zijn voldoende tools ten behoeve van deze uitvoering en medewerkers weten deze te vinden en te gebruiken.*

Over het algemeen is te zeggen dat de combinatie van niet goed functionerende systemen en medewerkers die hier niet meer kunnen of willen werken, ervoor zorgen dat de digitale infrastructuur onvoldoende bijdraagt aan een efficiënte en effectieve uitvoering van het werk. Op het gebied van systemen komt men van een behoorlijke achterstand waar nu een inhaalslag op plaatsvindt. Met name de applicatie *Inproces* (o.a. het zaakstelsel) en de toegang tot documenten wordt als onwerkbaar gezien. Daar staat tegenover dat de introductie van Office365 en het nieuwe financiële pakket een goede stap vooruit zijn. Er wordt bovendien gewerkt aan een datavisie, die duidelijkheid moet geven over de manier waarop er in Den Helder digitaal gewerkt wordt.

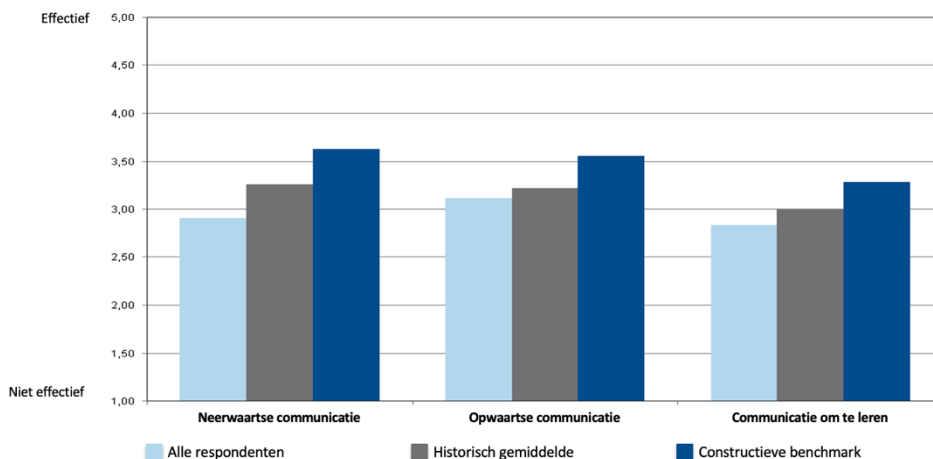
De digitale vaardigheden van de medewerkers zijn zeer verschillend. Over het algemeen wordt ervaren dat er een grote groep (oudere) medewerkers is die niet voldoende digitaal vaardig is om met de huidige digitale systemen te kunnen werken. Hier zit een gedragscomponent aan: niet willen én een voorwaardelijke component: niet kunnen. Met name op de voorwaardelijke component zijn nog stappen te zetten. Met name meer training en meer tijd om met systemen te leren werken worden gezien als verbeterpunten. De gedragscomponent is hardnekkiger. Er lijkt een cultuur te zijn ontstaan waarop iedereen een eigen werkwijze heeft ontwikkeld en dat hier onvoldoende op aangesproken en gestuurd wordt.

De vraag is tot op welke hoogte medewerkers ook zelf met de ondersteunende systemen zouden moeten kunnen werken. Medewerkers vinden dat ze te weinig worden benut op hun kernkwaliteiten en te veel bezig moeten zijn met administratieve taken. Dit zijn verschillende soorten taken: van financiële werkzaamheden, het beoordelen van (inkoop)facturen, tot communicatie en P&O-gerelateerde taken. Dit punt wordt ondersteund door de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon over de formatie van algemene ondersteuning.

2. Is de communicatie, intern en extern, begrijpelijk en toegankelijk?
 - *Interne informatie voor en door medewerkers wordt goed ontvangen, doorgeven en beschikbaar gemaakt en zorgt voor meer verbondenheid en betrokkenheid binnen de organisatie. Externe communicatie met inwoners, groepen en organisaties buiten de gemeente zijn begrijpelijk en toegankelijk, en dragen bij aan een versterkte band met deze relaties.*

De OCI/OEI maakt wat betreft de interne communicatie onderscheid tussen drie 'soorten' communicatie. 'Neerwaartse communicatie' is communicatie van management naar medewerkers. 'Opwaartse communicatie' is communicatie van medewerkers naar management. Tot slot is 'Communicatie om te leren' gericht op leren van fouten en om als organisatie te groeien.

Figuur 6: Uitkomsten interne communicatie (OEI/OCI)



We zien (in figuur 4) dat op alle drie de fronten van interne communicatie er ondergemiddeld gescoord wordt vergeleken met historisch gemiddeld en de constructieve benchmark. Met name de 'Neerwaartse communicatie', communicatie van management naar medewerker, verdient aandacht. Dit ligt in lijn met de resultaten ten aanzien van interne communicatie vanuit het MDV (2023), waar dit een 5,4 scoort. Voor interne communicatie wordt er door management en directie geleund op intranet. Dit wordt echter onvoldoende gelezen, waardoor het niet kan worden gezien als het enige primaire communicatiekanaal, wat het nu wel lijkt te zijn. Er wordt een breed pleidooi gedaan voor actievere, fysieke communicatie, bijvoorbeeld door op een zeepkist te gaan staan. De huidige situatie kent als gevolg dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn (en gehouden worden) van ontwikkelingen in de organisatie. Als recente voorbeelden werd het Strategisch Personeelsplanningstraject en de introductie van het opgavegericht werken genoemd. Dit is onvoldoende gedeeld en werkt negatief voor de betrokkenheid bij deze ontwikkelingen. Hier ligt een taak voor zowel directie als de team- en opgavemanagers.

Extern wordt ingezet op begrijpelijk en toegankelijk communiceren in B1-taalniveau. Onder andere met behulp van ondersteuningstools als *GoodHabit*. Het is nog niet zo dat alle gemeentelijke communicatie standaard in B1 geschreven wordt. De website is wel toegankelijker. Het 'verkopen' van de gemeente Den Helder als aantrekkelijke stad om te wonen, werken en recreëren kan beter over de Bühne worden gebracht. Ook hier wordt op ingezet, maar het beeld is dat in de 'corporate' communicatie verbeterpotentieel ligt. Dit is ook belangrijk met het oog op de krapte op de arbeidsmarkt.

3. Bieden beleid en regelgeving voldoende ruimte voor maatwerk?

- *Er is een gezonde balans tussen kaders en regels waarbinnen maatwerk geleverd kan worden, en er is voldoende ruimte om daarvan af te wijken als de situatie erom vraagt.*

Deze vraag toont enige overeenkomsten met de vraag over de mogelijkheden in de organisatie om maatwerk te leveren (1.d). Inzoomend op beleid en regelgeving constateren medewerkers dat deze ruimte er voldoende is. Het hangt af van de competenties van de individuele ambtenaar of deze ruimte ook gevonden en benut wordt. Zijn deze competenties er, dan is de ruimte er ook. Er lijkt daardoor ook wel sprake te zijn van willekeur. Beleid, structuur en afspraken over hoe om te gaan met maatwerk in relatie tot beleid en regelgeving kan zorgen voor meer duidelijkheid en een efficiëntere toepassing.

3. Conclusies

Den Helder is onderweg

Gemeente Den Helder is in het najaar van 2021 vanuit een nieuwe sturingsfilosofie gaan werken. Naast het reguliere werk georganiseerd in procesteams is toen ook een wijze van organiseren en werken geïntroduceerd om goed in te kunnen spelen op veranderingen in de samenleving, oftewel opgabegericht werken. Een beweging die wij bij veel gemeenten zien. Maatschappelijke opgaven - oftewel dynamische processen - vragen namelijk een andere wijze van aansturing, aanpak en bemensing. Om beide wijzen van sturing, organiseren en werken in te bedden en elkaar te laten versterken vraagt het nodige van het interne samenspel. De 'spelregels' om dit interne samenspel goed te organiseren zijn vastgelegd in de organisatieregeling van de gemeente Den Helder die op 25 april van dit jaar is vastgesteld door B&W. In de regeling wordt onderscheid gemaakt tussen 2 ontwikkelfasen die doorlopen gaan worden: fase 1) heldere taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en fase 2) ondersteunende houding, gedrag, vaardigheden en aanpassingen in systemen en regelingen. Aan hoe de organisatieregeling handen en voeten krijgt, ligt geen uitvoeringsplan ten grondslag.

Werken aan 'team Den Helder'

Om te duiden waar de gemeente Den Helder zich op dit moment bevindt, hanteren wij de volgende metafoor. Het 'speelveld' is bepaald: de wijze van sturing, inrichting en de samenhang tussen de verschillende organisatieonderdelen liggen vast (zie hiervoor het organogram in de bijlage). De 'spelers' staan opgesteld, maar het team is nog niet op volle sterkte omdat een aantal cruciale posities – te weten 2 van de 3 directieleden en 2 van de 5 opgavemanagers – nog niet is ingevuld. Dit betekent dat het team op dit moment een aantal belangrijke spelers mist en dat de huidige teamleden – gemeentesecretaris, opgavemanagers en teammanagers – ook de nog niet bemenste rollen vervullen of dat deze rollen niet vervuld worden. En het betekent dat het huidige management nog niet volledig in positie kan komen en om samen met de medewerkers dát te doen wat nodig is om het opgabegericht werken tot volle wasdom te laten komen. De strategische rol van het management komt nog onvoldoende tot uiting waardoor medewerkers en management snel gaan 'lopen' en veel ballen in de lucht houden zonder scherp voor ogen te hebben aan welke doelen activiteiten ze bijdragen. Daarnaast staan de 'spelregels' voor het opgabegericht werken – vastgelegd in de organisatieregeling – op papier, maar is er nog weinig aandacht besteed aan de implementatie ervan. De spelregels zijn nog nauwelijks doorleefd en door vertaald naar mandaat, besluitvorming, processen en systemen, laat staan naar het dagelijks handelen van de mensen. Met andere woorden 'team Den Helder' kan nog niet als collectief presteren omdat het in de basis nog niet goed opgesteld staat. Ook is het 'spelprogramma' – de doorvertaling van het coalitieakkoord naar college-akkoord – nog niet algemeen bekend in de organisatie en nog niet door vertaald naar bijv. teamplannen. Daardoor heeft deze nog niet de richtinggevende rol en het benodigde houvast voor het gewenste handelen in de dagelijkse praktijk.

Uit de cultuurmeting blijkt een hoge score op 'empowerment', er wordt veel autonomie ervaren en verantwoordelijkheden zijn laag belegd. Dit sluit aan bij de sturingsfilosofie van gemeente Den Helder en is een belangrijk organisatiekundig uitgangspunt voor professionele organisaties. Wanneer er echter nog onvoldoende helderheid is over speelveld, spelers, spelregels en spelprogramma zoals wij hiervoor hebben beschreven, is de kans groot dat mensen autonoom handelen vanuit het eigen belang, gericht op eigen expertise of op basis van wat zij zelf belangrijk vinden. De beoogde integraliteit en resultaatgerichtheid hebben dan geen organisatorische bedding en worden niet gefaciliteerd. Dit blijkt ook uit de interviews. Uit de cultuurmeting komt ook het beeld naar voren van

een organisatie waarin mensen vermijdend gedrag vertonen en op goedkeuring uit zijn. Een vermijdende cultuur karakteriseert organisaties die succes niet waarderen, met name op fouten gericht zijn en daar mogelijk consequenties aan verbinden. Het effect hiervan is dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven, medewerkers niet bereid zijn beslissingen te nemen of risico's durven aan te gaan. Een ander cultuurkenmerk waar hoog op gescoord is, betreft oppositioneel gedrag. In een oppositionele cultuur hebben confrontaties de overhand en wordt negatief gedrag beloond met status en invloed. Een kritische opstelling (tegenspraak) is natuurlijk gezond en nodig mits deze wordt ingezet voor het collectieve belang en om er als organisatie beter van te worden. Vermijdend en oppositioneel gedrag, is echter niet het gedrag dat aansluit bij de organisatiewaarden van Den Helder. En daar zit dan ook het veranderpotentieel van de organisatie. Gevraagd naar de gewenste cultuur geven mensen aan dat zij minder defensief en oppositioneel met elkaar samen willen werken en veel meer constructieve samenwerkingsrelaties aan willen gaan: gericht op gezamenlijk belang en gemeenschappelijke doelen, vanuit open verhoudingen en communicatie, gericht op prestaties en met ruimte voor persoonlijke groei. De hefboomen voor verandering die eruit springen, zijn een duidelijke koers en doelen, team-overstijgende samenwerking en het ontwikkelen van een feedback-cultuur. Al met al een vruchtbare voedingsbodem voor doorontwikkeling van de organisatie.

Effectiever en efficiënter organiseren vanuit huidige capaciteit

De capaciteit van de gemeentelijke organisatie is vergeleken met dat van andere gemeenten, waarbij rekening is gehouden met onderlinge structuurverschillen die van invloed zijn op de benodigde capaciteit. Dit laat zien dat de huidige omvang van de personele capaciteit van Den Helder voldoende zou moeten zijn om de gemeentelijke taken adequaat uit te kunnen voeren. Bij een nadere analyse op taakgebieden valt een aantal zaken op. Zo is er sprake van beperkte capaciteit bij algemene ondersteuning c.q. bedrijfsvoering wat ten koste kan gaan van de interne dienstverlening en meer belasting betekent voor het primaire proces. Ook kan dit betekenen dat bepaalde taken binnen de bedrijfsvoeringonderdelen onderbelicht blijven die juist belangrijk zijn voor doorontwikkeling en professionalisering van gemeente Den Helder (denk bijv. aan strategische of veranderkundige HR-capaciteit t.b.v. de doorontwikkeling van de organisatie). Ook valt de relatief hoge capaciteit in het sociaal domein op, m.n. als het gaat om maatwerkdienstverlening. Terwijl vanuit de boogde transformatie in het sociaal domein juist meer inzet op basisvoorzieningen (zoals eerstelijnsloket en voorliggende voorzieningen) mag worden verwacht, om zo te kunnen besparen op duurdere maatwerkvoorzieningen. Het betreft hier wel bij uitstek dienstverlening vanuit een 'ja, mits' houding en het maatwerk waar de gemeente Den Helder naar streeft. Anderzijds is het óók de taak van de gemeente om zich zo efficiënt mogelijk te organiseren en het uitgangspunt 'standaardiseren daar waar het kan en maatwerk leveren daar waar het moet', geeft hierbij richting en houvast. Het verbeterpotentieel zit dus met name in de wijze van organiseren.

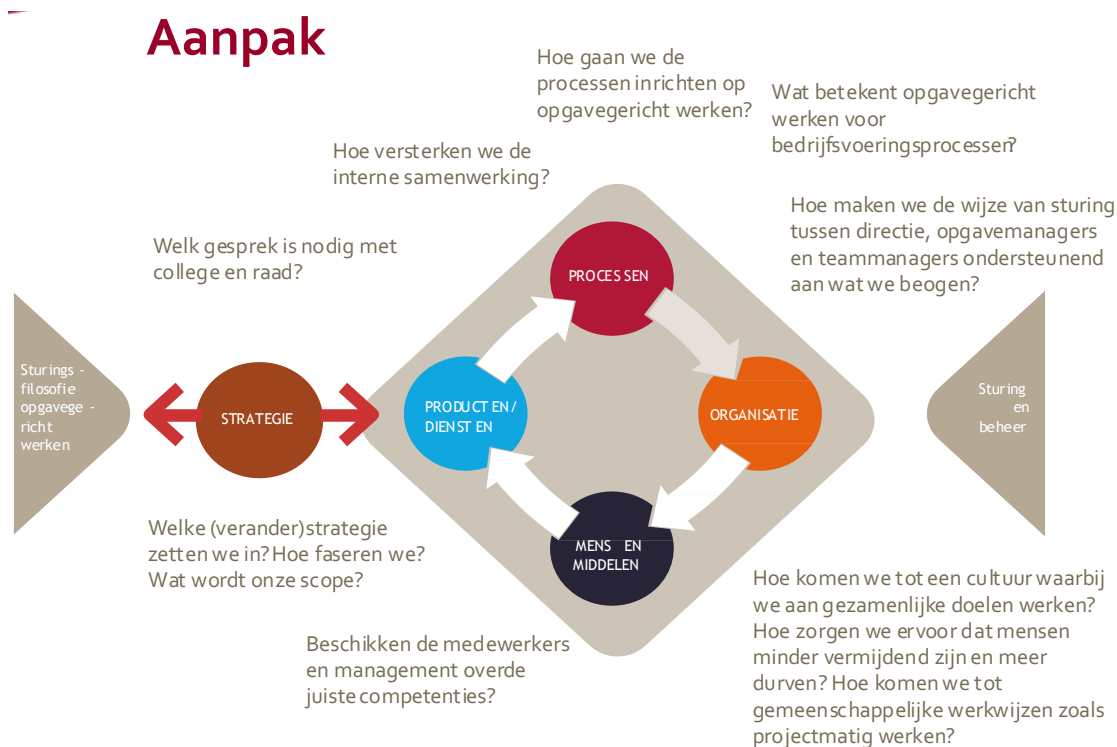
Doorontwikkeling gemeente Den Helder

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt **In welke mate is de organisatie effectief en efficiënt om met de huidige capaciteit uitvoering te geven aan de ambities van de gemeente?** Effectiviteit en efficiëntie zijn uitvloeisels van duidelijkheid in een organisatie. Duidelijkheid over speelveld, positie van de spelers, spelregels én spelprogramma. We kunnen op basis van het voorgaande stellen dat deze basiscondities voor 'het werkend maken' van het opgavegericht werken in samenhang met het reguliere werk, nog niet optimaal zijn. Ondanks alle inspanningen en de ontwikkelingen die reeds in gang zijn gezet. En dat is niet uitzonderlijk – en dat willen wij expliciet benoemen – bij een herontwerp van een organisatie zoals bij gemeente Den Helder. Hier liggen de kansen om opgavegericht werken succesvol te implementeren en dat is waar nu alle aandacht naar uit moet gaan.

4. Aanbevelingen

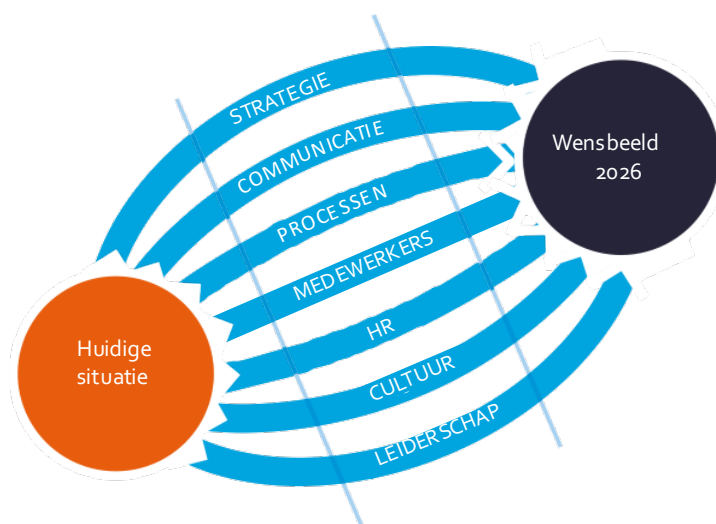
Ga planmatig aan de slag met organisatieontwikkeling

De ingrediënten voor de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie richting het opgabegericht werken zijn voor handen, denk bijvoorbeeld aan de sturingsfilosofie, organisatieregeling en het college-akkoord. Ook is op basis van de quick scan in beeld waar knelpunten liggen en wat er nodig is om het opgabegericht werken succesvol te implementeren en 'werkend te maken'. Dit met in het achterhoofd dat organisatieontwikkeling een continu proces is en eigenlijk nooit echt 'klaar' is. Hieronder schetsen wij aan de hand van 'de ruit' – model voor organisatieontwikkeling – de aanpak die ons inziens nodig is om planmatig en gefaseerd te werken aan de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie.



- Bepaal de (verander)strategie om te komen van het nu naar de gewenste situatie.
- Bepaal het tijdsbestek: bepaal de termijn waarbinnen de organisatieontwikkeling verwezenlijkt moet zijn. Dit geeft focus en zorgt voor een gezonde 'druk op de ketel'.
- Onderscheid fasen, volgtijdelijkheid en afhankelijkheden: bepaal welke fasen worden onderscheiden, wanneer wat wordt opgepakt en hoe de verschillende fasen met elkaar samenhangen en van elkaar afhankelijk zijn. Zie de figuur 'de ruit' hierboven.
- Doe het samen met college en raad: de verandering heeft ook betekenis voor de onderlinge verhoudingen en vraagt om een goed samenspel.
- Zet zowel in op de 'harde' kant: bijv. mandaten/regelingen, werkprocessen, werkwijzen en profielen als de 'zachte' kant: houding, gedrag, vaardigheden medewerkers en management. Zie de figuur 'de ruit' hiervoor.

- Maak het concreet en operationaliseer: voorkom algemeenheden, deze bieden geen houvast. Wat betekent dit, wie, wat, waar, wanneer?
- Geef het management de hoofdrol: zij zijn belangrijke dragers van de verandering richting medewerkers, college en raad.
- Doe het samen met de medewerkers: benut de ideeën en betrokkenheid van medewerkers.
- Doe het participatief, maar sla wel 'piketpalen': rond elke fase af met een evaluatie- en 'vier-moment'.
- Bepaal op basis van voorgaande een plan met een aantal ontwikkelijnen waar binnen het tijdsbestek aan gewerkt wordt en wat onderhoud nodig heeft na die tijd. Zie de figuur hiernaast.



Genereer meer inzicht in capaciteit

De huidige omvang van de personele capaciteit van Den Helder zou voldoende moeten zijn om de gemeentelijke taken adequaat uit te kunnen voeren. Dit laat onverlet dat er toch krapte wordt ervaren, bijvoorbeeld doordat de capaciteit minder effectief wordt ingezet zoals is gebleken. Om meer zicht te krijgen op de effecten van de gestapelde beleidskeuzes tot op heden en de effecten van alternatieve keuzes kan in een vervolgonderzoek inzichtelijk worden gemaakt op welke taakgebieden Den Helder relatief veel of weinig uitgeeft en wat dat betekent voor het voorzieningenniveau (wat krijgt de burger ervoor) en de uitvoering (meer/minder efficiënt). Vanuit een gemeentebreed beeld kan vervolgens worden ingezoomd op specifieke taakgebieden. Zo kan bijvoorbeeld worden ingezoomd op specifieke onderdelen van het sociaal domein, zoals maatschappelijke opvang, hulp bij huishouden of de jeugdhulp. De uitgaven op die onderdelen kunnen worden gespiegeld aan andere, vergelijkbaar gemaakte gemeenten, om zo te leren van alternatieve keuzes. Aan de hand van kengetallen (zoals relatieve omvang en samenstelling cliëntpopulatie) en informatie over inrichtingskeuzes (zoals knip jeugd/volwassenen in wijkteams, verbinding sociale basis en maatwerk, breedte maatwerkpakket) kunnen de effecten van alternatieve keuzes inzichtelijk worden gemaakt ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming.

5. Aandachtspunten

We geven een aantal aandachtspunten mee die - ongeacht hoe het vervolg van de organisatieontwikkeling er uit ziet - van belang is om onder ogen te houden. Ze zouden ook als randvoorwaarden kunnen worden gelezen.

Rolvastheid

Je kunt wel heldere afspraken maken over de besturing, inrichting en rolverdeling, maar de resultaten zijn afhankelijk van de naleving. Het vraagt om rolvastheid van met name de directie, opgavemanagers en de teammanagers. Het vraagt ook om de vrijheid en verantwoordelijkheid om elkaar aan te spreken wanneer iemand op de verkeerde stoel zit, wat vast een keer zal gebeuren. Indien de situatie daarom vraagt moeten de verantwoordelijkheden van leidinggevend en de splitsing tussen inhoudelijke en personele aansturing nog concreter worden uitgewerkt.

Sturing op het spelconcept

Het model van lijnsturing in combinatie met project- en opgavemanagement heeft de kenmerken van een matrix. Dat kan prima werken, mits duidelijk is wat de primaire sturingslijn is (via directie en teammanagers) en voor welke onderwerpen wordt gestuurd via de opgavemanagers. Anders kunnen medewerkers 'verdwalen in de matrix'. Dat vraagt om de eerdergenoemde rolvastheid, om periodiek onderhoud en om uitleg (hoe hadden we het ook alweer bedoeld?).

Run versus change

Het continu verbeteren (teamoverstijgend) en met elkaar beter worden kent nog weinig plek. Dit is mede te verklaren doordat de basis nog niet op orde is. Het is van belang om naast te investeren in die stabiele basis (going concern) ook oog te hebben voor verbetering, ontwikkeling en innovatie (growing concern). Dit moet bewust georganiseerd worden.

De juiste mensen op de juiste plek

Als de organisatie- en procesinrichting wordt aangepakt is het waarschijnlijk dat bepaalde rollen anders ingevuld dienen te worden dan dat in het verleden gebeurde. De vraag is of de competenties die gevraagd worden in de nieuwe situatie altijd één op één aansluiten bij de huidige bemensing. Dit zou een aandachtspunt kunnen zijn voor de toekomst.

Wendbaarheid

Met één managementlaag is krimp (hoewel niet voorzien) geen probleem. Bij verdere groei wordt óf de span of attention per teammanager te groot (want de teams groeien) óf wordt het MT (te) groot (want er komen teams bij). Bij een te grote span of attention zal de neiging bestaan om managementtaken te delegeren aan coördinatoren die dan de facto teammanagers worden. Dat is een logische reflex, maar voor de toekomst zal het organisatiemodel ook moeten worden bekeken in het licht van op- en afschaalbaarheid. Dat maakt een model robuust en dit geeft rust en duidelijkheid aan de organisatie.

BIJLAGEN

1. Overzicht bestudeerde documenten
2. Uitkomsten OCI/OEI
3. Capaciteitsonderzoek
4. Organogram Den Helder

1. OVERZICHT VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN

1. Besluitenlijst raad 26 oktober 2022 (uitloop 2 november 2022)
2. 2021-059612 raadsinformatiebrief organisatieontwikkeling
3. Kadernota gemeente Den Helder 2021 – 2024
4. Programmabegroting 2023
5. Voorstel tot het beschikbaar stellen van € 600.000 voor ICT
6. Uitvoeringsplan Informatie en Techniek (bijlage bij raadsvoorstel)
7. Begrotingswijziging coalitieakkoord 2 november 2023
8. Coalitieakkoord 2022-2026
9. Collegeprogramma 2022- 2026
10. RKC rapport subsidiebeleid
11. RKC rapport quick scan duurzaamheidsbeleid
12. RKC rapport voortgang armoedebestrijding en schuldhulpverlening
13. Eindrapportage Onderzoek regionale samenwerking, Kokx de Voogd, 2022
14. Sociaal jaarverslag en P-monitor Den Helder 2020
15. Sociaal jaarverslag en P-monitor Den Helder 2021
16. Sociaal jaarverslag en P-monitor Den Helder 2022
17. Resultaten medewerkersonderzoek 2021
18. Resultaten medewerkersonderzoek 2023
19. Vergelijking teams medewerkersonderzoek 2021
20. Vergelijking teams medewerkersonderzoek 2023
21. Ondernemerspeiling Den Helder, 2022
22. Burgerpeiling Waar staat je gemeente, 2022
23. Sturingsfilosofie gemeente Den Helder, 2021
24. Organisatieregeling Den Helder, vastgesteld B&W 25 april 2023
25. Overzicht van fte's/functies per team intern/inhuur en bovenformatieve inhuur, peildatum 31 mei 2023.

2. UITKOMSTEN OCI/OEI

In deze bijlage behandelen we de uitkomsten van de vragenlijsten als onderdeel van het cultuuronderzoek. Dit is gedaan aan de hand van de gecombineerde vragenlijsten OCI/OEI. De OCI is een wetenschappelijk gevalideerd instrument om een organisatiecultuur in kaart te brengen. Door middel van de OCI willen we inzicht krijgen in welke mate de organisatiecultuur ondersteunend is aan de opgaven waar de gemeente voor staat. We hebben de huidige en de gewenste cultuur uitgevraagd. De OEI wordt gebruikt voor het bepalen van strategieën voor het verbeteren van de cultuur en van prestaties.

Omdat het een quick scan betreft hebben we gebruik gemaakt van een steekproef van de organisatie. Hierbij is het gehele management meegenomen en is inhuur niet meegenomen. In totaal zijn 125 medewerkers uitgenodigd. Hiervan hebben 78 respondenten (62%) de OCI en 63 respondenten (50%) de OEI ingevuld. Dit wordt ten opzichte van de totaalpopulatie als voldoende representatief beschouwd.

De volledige uitkomsten zijn gegenereerd in powerpoint en zijn te uitgebreid om integraal in dit onderzoek op te nemen (74 slides). De uitkomsten van het onderzoek zijn in een separate bijlage gevoegd zodat dit document enigszins compact blijft.

We noteren hoog over een aantal conclusies op basis van de beschreven uitkomsten in de rapportage. Dit vormt tevens de kern van de separaat meegestuurde uitkomsten in powerpoint:

- De OCI is een methode om de huidige cultuur te vergelijken met de ideale cultuur. Overlappingsen moeten gekoesterd worden, en mogelijke hiaten bieden kansen voor verandering en ontwikkeling. We zien als we uitzoomen grotendeels hiaten. Met name de constructieve (blauwe) stijl scoort veel lager in de huidige cultuur dan in de gewenste cultuur. Medewerkers hebben meer behoefte aan satisfactie (voldoening) dan de huidige cultuur hen biedt. Ook zouden zij een meer mensgerichte dan taakgerichte organisatie wenselijk vinden.
- Bij de OCI-uitkomsten van het management zien we dat deze hiaten minder groot zijn, er wordt meer in de constructieve (blauwe) stijlen gescoord. Dit is positief voor het leidinggevend kader, maar kent als risico dat de urgentie om te veranderen minder gevoeld wordt.
- Ondanks er vele onderdelen voor verbetering vatbaar lijken, vinden medewerkers het fijn om voor de organisatie te werken en hebben zij de intentie om dit nog een geruime tijd te doen.
- De beschreven hefboomen voor verandering zijn er vele, maar eruit springen het duidelijk formuleren van een missie / visie, het duidelijk stellen van doelen, de team-overstijgende samenwerking en het ontwikkelen van een feedbackcultuur.

3. CAPACITEITSONDERZOEK

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het capaciteitsonderzoek. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De onderzoeksvragen
- De aanpak van het onderzoek en de gehanteerde uitgangspunten
- Een korte profielschets van Den Helder
- De uitkomsten van het capaciteitsonderzoek
- Aanbevelingen voor het vervolg

Onderzoeksvragen

Het capaciteitsonderzoek moet inzicht geven in de beschikbare personele capaciteit van Den Helder en antwoord geven op de vraag hoe dit zich verhoudt tot de capaciteit die objectief gezien nodig is voor een gemeente als Den Helder.

De opdrachtgever heeft de volgende vragen meegegeven aan het onderzoek:

1. Wat zijn kwetsbare onderdelen in advies- of uitvoeringskracht en waarom?
2. Heeft de organisatie voldoende middelen voor de dienstverlening en de uitvoering van het collegeprogramma?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is gekozen voor een aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de systematiek die ten grondslag ligt aan het gemeentefonds in combinatie met financiële gegevens van gemeenten op basis van de Informatievoorziening voor derden (lv3).

Aanpak

Bepalende factoren voor de personele capaciteit

De personele capaciteit die gemeenten nodig hebben om hun taken uit te kunnen voeren, wordt bepaald door verschillende factoren. Een belangrijke factor is de caseload, die sterk afhankelijk is van de structuurkenmerken van gemeenten. Zo zal er bij veel inwoners in sociaaleconomische achterstandssituaties meer inzet nodig zijn op het sociaal domein. En in gemeenten met een hoge bebouwingsdichtheid zal meer inzet nodig zijn op het beheer van de openbare ruimte. Daarmee vormen dergelijke structuurkenmerken een objectieve indicator voor de benodigde personele capaciteit.

Daarnaast is de personele capaciteit afhankelijk van keuzes die gemeenten maken. Dit betreft zowel keuzes ten aanzien van de inrichting van de organisatie en de wijze van uitvoering (zelf doen, samenwerken, uitbesteden, inhuren), als keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau. Zo kan een hoog kwaliteitsniveau van het onderhoud van de openbare ruimte betekenen dat meer personele capaciteit nodig is om dat te realiseren.

Gemeentefonds als objectiverend instrument

De benodigde capaciteit kan worden geobjectiveerd door aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het gemeentefonds. Het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenbron waarmee gemeenten hun taken, inclusief de uitvoering daarvan, moeten bekostigen. Achter het gemeentefonds gaat een verfijnde systematiek schuil waarmee de kosten voor alle gemeentelijke taken worden geobjectiveerd. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten in staat moeten zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren, uitgaande van een gemiddeld efficiënte uitvoering en een gelijke lokale lastendruk.

Dit komt tot uiting in de ijkpunten die ten grondslag liggen aan de gemeentefondsuitkering. Voor elk van de 20 taakgebieden die worden onderscheiden binnen het gemeentefonds is zo'n ijkpunt beschikbaar. En elk ijkpunt is opgebouwd uit meerdere structuurkenmerken. In totaal worden zo'n 50 verschillende structuurkenmerken onderscheiden, die tezamen een globale indicatie geven wat alle gemeentelijke taken objectief gezien mogen kosten, inclusief de uitvoering. Wanneer de feitelijke uitgaven afwijken van het ijkpunt per taakgebied, zegt dat iets over de eigen keuzes van gemeenten ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of de efficiëntie van de uitvoering. Daarmee bieden deze ijkpunten houvast bij het indiceren van de personele capaciteit die objectief gezien nodig is voor de uitvoering van alle gemeentelijke taken.

Vergelijkbare gemeenten als referentie voor Den Helder

De personele capaciteit van Den Helder is vergeleken met de personele capaciteit van een aantal referentiegemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun vergelijkbaarheid met Den Helder wat betreft structuurkenmerken (zie profielschets Den Helder verderop) en de mate waarin zij taken uitbesteden.⁵ Hierdoor zijn de referentiegemeenten per taakgebied verschillend.

Op deze wijze zijn per taakgebied circa 10 tot 15 referentiegemeenten geselecteerd. Voor deze gemeenten is op basis van lv3-gegevens⁶ de personele capaciteit per taakgebied in beeld gebracht. Dit is vervolgens gebruikt als spiegel voor de personele capaciteit van Den Helder.

Afbakening personele capaciteit per taakgebied

De personele capaciteit heeft betrekking op (de kosten van) het eigen personeel, inclusief taakgerelateerde overhead⁷ plus ingehuurd personeel. Op basis van formatieoverzichten van Den Helder zijn de personele lasten omgerekend naar fte's.

Voor de vergelijkbaarheid met andere gemeenten is de personele capaciteit van Den Helder en de referentiegemeenten gerubriceerd naar de taakgebieden die ook in het gemeentefonds worden onderscheiden. In de onderstaande kruistabel wordt globaal de relatie aangegeven tussen de taakgebieden en de teams van Den Helder.

⁵ Net als Den Helder besteden de referentiegemeenten relatief weinig taken uit aan andere gemeenten of gemeenschappelijke regelingen.

⁶ lv3 staat voor informatievoorziening voor derden. Het betreft gemeentelijke cijfers die door het CBS worden gepubliceerd. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van cijfers uit de meest recente jaarrekeningen (2021) van gemeenten.

⁷ Dit betreft het management van het primaire proces en de ondersteuning daarvan.

Taakgebieden → Teams Den Helder ↓	Basisvoorzieningen	Participatie	Wmo	Jeugd	Onderwijs	Infrastructuur	Riolering & Reiniging	Milieu	Ruimte	Veiligheid	Cultuur, sport en recreatie	Bestuur en burgerzaken	Algemene ondersteuning	Algemene eigen middelen
Griffie												x		
Concerndirectie													x	
Bestuur en organisatie												x	x	
Dienstverlening												x		
Facilitair													x	
Financiën													x	
Informatie & Techniek													x	
Jeugd	x		x	x	x									
Omgeving					x	x	x	x	x		x			x
Openbare orde en veiligheid										x				
Openbare ruimte						x	x	x	x		x			
Participatie		x												
Wijkbeheer						x	x	x			x			
Zorg	x	x	x											

Elk kruisje geeft aan op welk taakgebied personele capaciteit wordt ingezet op een taakgebied. De teams in het bovenste deel van de tabel zijn doorgaans werkzaam voor één taakgebied. Met name in de teams Jeugd, Omgeving, Openbare ruimte, Wijkbeheer en Zorg zijn mensen werkzaam op verschillende taakgebieden. Op basis van formatieoverzichten van Den Helder is de personele capaciteit van elk teams zo goed mogelijk toegedeeld aan de taakgebieden. Enkele teams die voor de hele gemeente werkzaam zijn (zoals trainees, opgavesturing, niet organiek en onderdelen van bestuur en organisatie) zijn naar rato van de salarislsten toegedeeld aan de verschillende taakgebieden.

Profielschets Den Helder

Structuurkenmerken

Structuurkenmerken van de gemeente, zoals het aantal huishoudens met een laag inkomen of de bebouwingsdichtheid, zeggen iets over de zwaarte van het gemeentelijke takenpakket en daarmee ook over de benodigde personele capaciteit. Daarom is de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds gebaseerd op dergelijke structuurkenmerken, zodat gemeenten met de zwaarste caseload ook de meeste middelen ontvangen.

Wanneer deze structuurkenmerken van Den Helder worden vergeleken met andere gemeenten van vergelijkbare omvang, leidt dit tot de volgende beelden:

- In het sociaal domein kenmerkt Den Helder zich door relatief weinig jongeren en veel ouderen, veel mensen met een uitkering en/of een laag inkomen en veel eenouderhuishoudens;

- In het fysieke domein kenmerkt Den Helder zich door een bebouwing met een gemiddelde dichtheid en verspreid over een beperkt aantal kernen, het ontbreken van een historische kern en een slechte bodemgesteldheid;
- Den Helder heeft een beperkte lokale centrumfunctie, relatief weinig bedrijfsvestigingen en een lage gemiddelde WOZ-waarde van woningen en bedrijven.

Deze structuurkenmerken maken dat Den Helder via het gemeentefonds relatief veel middelen ontvangt voor het sociaal domein, omdat verwacht mag worden dat de caseload in het sociaal domein relatief zwaar is en meer (personele) inzet vraagt.

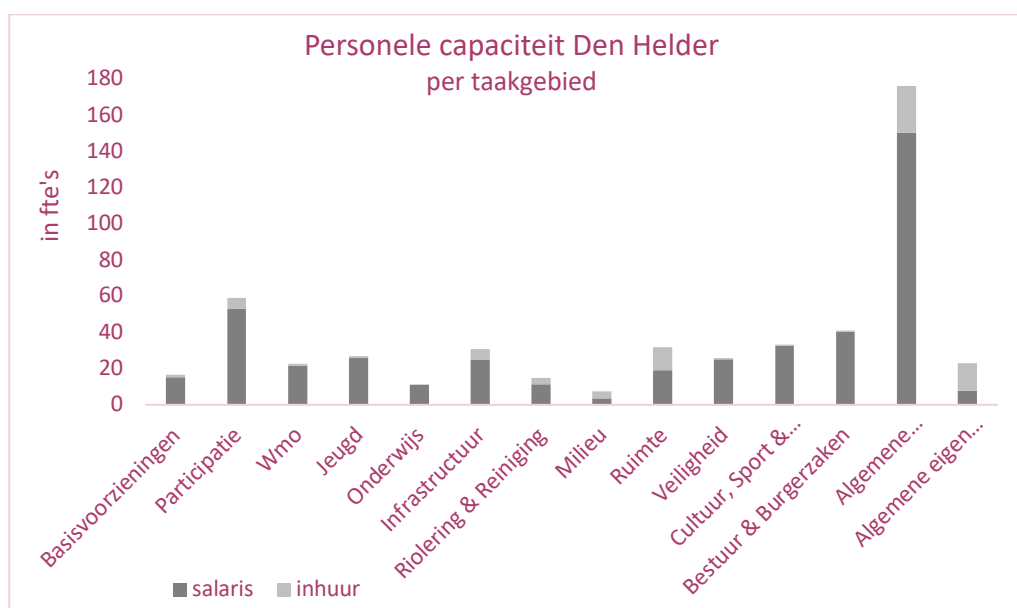
Overigens heeft de recente herijking van het gemeentefonds tot gevolg dat Den Helder op termijn structureel ruim 1,5 miljoen euro minder uit het gemeentefonds ontvangt. Dit negatieve herverdeeleffect zal de komende jaren stapsgewijs worden geïmplementeerd via een overgangstraject.

Personele capaciteit: omvang en inzet per taakgebied

De huidige reguliere formatie van Den Helder bedraagt 490 fte. Daarvan staan 70 vacatures open. In totaal wordt 101 fte ingehuurd (21% van de reguliere formatie), wat ten opzichte van de reguliere formatie iets hoger is dan het landelijk gemiddelde (19%). Daarmee komt de totale bezetting uit op 521 fte.

Daarbij valt op dat een groot deel van de reguliere formatie (bijna 40%) in een uitloopschaal zit, waardoor deze personen een salaris ontvangen dat hoger ligt dan het maximum van hun functieschaal. Per 2020 zijn uitloopschalen in Den Helder afgeschaft.

In het onderstaande diagram wordt weergegeven hoe de personele capaciteit van Den Helder is verdeeld over de taakgebieden die we onderscheiden, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar eigen personeel en inhuur.



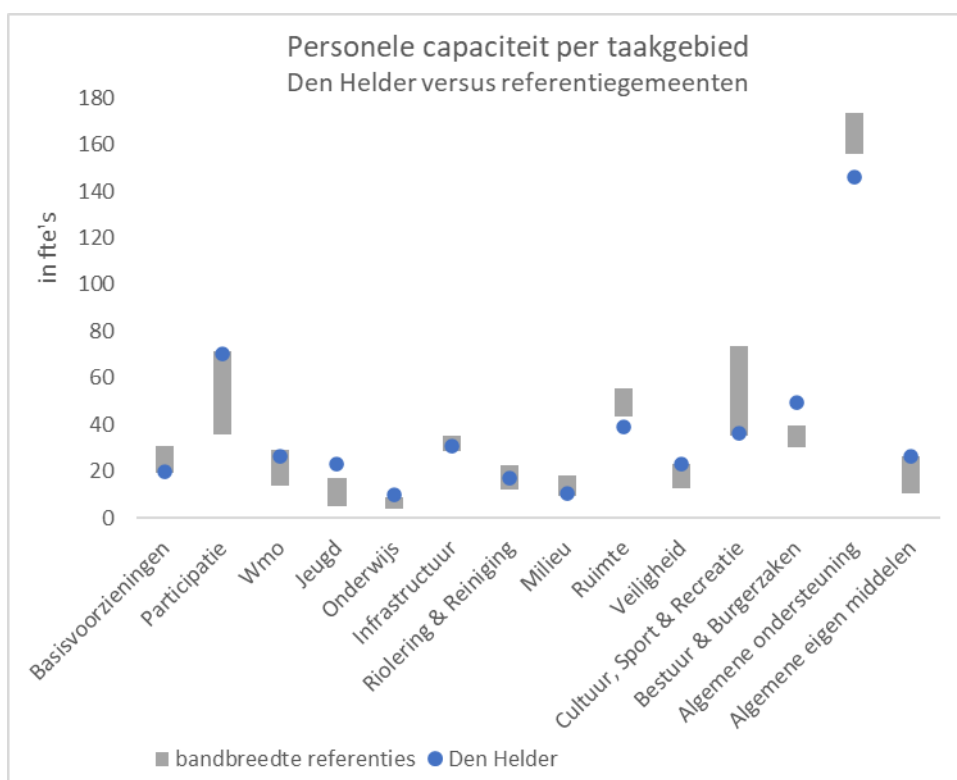
In het diagram is te zien dat het grootste deel van de capaciteit betrekking heeft op algemene ondersteuning⁸. Verder wordt een groot deel van de personele capaciteit ingezet in het sociaal domein (linkerzijde diagram).

De ingehuurd capaciteit wordt met name ingezet op de taakgebieden Algemene ondersteuning, Ruimte en Algemene eigen middelen.

Uitkomsten capaciteitsonderzoek

Om de vragen van het capaciteitsonderzoek te kunnen beantwoorden vergelijken we de personele capaciteit van Den Helder met andere, vergelijkbaar gemaakte gemeenten.

In het onderstaande diagram wordt weergegeven hoeveel personele capaciteit Den Helder per taakgebied beschikbaar heeft (blauwe stip). Daarnaast is per taakgebied weergegeven binnen welke bandbreedte de personele capaciteit van referentiegemeenten zich bevindt (grijze staaf).



Aan de hand van bovenstaand diagram worden de onderzoeksvragen beantwoord.

1. Wat zijn kwetsbare onderdelen in advies- of uitvoeringskracht en waarom?

⁸ Dit betreft de centrale overhead, ook wel aangeduid als PIOFACH (personeel en organisatie, informatievoorziening, organisatie, financiën, algemene zaken, communicatie en huisvesting). Dit is exclusief de taakgerelateerde overhead (het management en de ondersteuning daarvan), die naar rato van de salarislsten is toegedeeld aan de taakgebieden.

In het diagram is te zien dat Den Helder relatief weinig personele capaciteit beschikbaar heeft op algemene ondersteuning (rechtsboven). Dit betreft ondersteuning van het primaire proces, zoals financiën, HRM, ICT, communicatie, facilitaire en juridische zaken en bestuursondersteuning.⁹ Weinig ondersteunende capaciteit betekent vaak meer belasting voor het primaire proces doordat men ondersteuning ontbeert of men tijd kwijt is om 'zichzelf te ondersteunen'.

Overigens betreft dit niet het management en de ondersteuning daarvan. Deze inhoudelijke ondersteuning van het primaire proces is toegedeeld aan de taakgebieden waarop deze personen werkzaam zijn.

Ook op het taakgebied Ruimte beschikt Den Helder over relatief weinig personele capaciteit. Dit betreft personeel dat zich o.a. bezig houdt met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op dit taakgebied huurt Den Helder – net als veel andere gemeenten – relatief veel extern personeel in. De benodigde capaciteit op dit taakgebied laat vaak schommelingen in de tijd zien, die samenhangt met de bouwactiviteit in de gemeente. Dit verklaart ook dat juist op dit taakgebied gemeenten vaak tijdelijk personeel inhuren.

Uit de analyse van de samenstelling van het personeelsbestand blijkt dat Den Helder relatief¹⁰ veel personeel in hogere salarisschalen heeft (schaal 11 en hoger). Op basis van de beschikbare informatie kan dit niet nader worden gespecificeerd naar type medewerkers (bijvoorbeeld management, adviseurs beleid, staf et cetera). Dergelijke informatie zou dan niet alleen voor Den Helder beschikbaar moeten komen, maar ook gericht moeten worden uitgevraagd bij andere gemeenten. Dit valt buiten het kader van deze opdracht, maar zou onderdeel kunnen zijn van een benchmarkonderzoek (zie aanbevelingen voor vervolg).

2. Heeft de organisatie voldoende middelen voor de dienstverlening en de uitvoering van het collegeprogramma?

In totaal heeft Den Helder 521 fte beschikbaar aan eigen en ingehuurd personeel. Dit ligt duidelijk boven het gemiddelde van de referentiegemeenten (circa 490 fte). Dit betekent dat Den Helder voldoende personele capaciteit beschikbaar heeft om haar taken adequaat uit te kunnen voeren, uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddeld efficiënte uitvoering.

Uit het staafdiagram valt af te lezen welke beleidskeuzes Den Helder heeft gemaakt bij de inzet van haar capaciteit. Relatief veel capaciteit wordt ingezet op het sociaal domein, en dan met name de maatwerkdienstverlening¹¹ en relatief weinig op basisvoorzieningen¹². Om de beoogde transformatie in het sociaal domein te bewerkstelligen, ligt het voor de hand om meer capaciteit in te zetten op basisvoorzieningen met als doel op termijn te besparen op duurdere maatwerkdienstverlening.

Op het taakgebied Cultuur, Sport en Recreatie zet Den Helder relatief weinig personele capaciteit in. Overigens zijn dit taakgebieden met weinig wet- en regelgeving, waardoor gemeenten veel vrijheid hebben om keuzes te maken ten aanzien van het voorzieningenniveau en/of uitvoeringscapaciteit.

⁹ Op basis van de aangeleverde informatie zijn deze componenten niet allemaal te onderscheiden. Ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare omvang op basis van de personeelsmonitor van het A&O-fonds.

¹¹ Zoals individuele voorzieningen en opvang Jeugd en Wmo, voorzieningen Participatiewet en minimabeleid.

¹² Zoals eerstelijnsloket Wmo en jeugd en voorliggende voorzieningen zoals jeugd- en jongerenwerk.

Op het taakgebied Bestuur en Burgerzaken is in Den Helder sprake van relatief veel capaciteit. Dit hangt zowel samen met relatief veel inzet op Burgerzaken als de ondersteuning van het bestuur¹³ van Den Helder.

Tot slot wordt opgemerkt dat Den Helder relatief hoge tarieven hanteert, met name voor de OZB. Op basis van de Financiële-verhoudingswet beoogt het Rijk via het gemeentefonds gemeenten in staat te stellen om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren bij een gemiddelde lastendruk, uitgaande van een gemiddeld efficiënte uitvoering. Hieruit volgt dat bij hogere lokale lasten een bovengemiddeld voorzieningenniveau verwacht mag worden en/of een minder efficiënte uitvoering. Dit uitgangspunt ligt ten grondslag aan de verdeling van de middelen van het gemeentefonds en is daarmee bepalend voor het grootste deel van de middelen die Den Helder beschikbaar heeft om al haar uitgaven te dekken.

Een financiële analyse van de begroting zou hier meer inzicht in kunnen bieden. Daarmee kan binnen het totaal van de beschikbare middelen inzichtelijk worden gemaakt welke keuzes de gemeente heeft gemaakt en wat daarvan het effect is op het voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering. Daarbij kan het voorzieningenniveau worden geduid aan de hand van kengetallen en kunnen uitvoeringsaspecten worden gespiegeld aan de praktijk in andere gemeenten, die daartoe vergelijkbaar zijn gemaakt met Den Helder.

Aanbevelingen voor vervolg

De huidige omvang van de personele capaciteit van Den Helder zou voldoende moeten zijn om de gemeentelijke taken adequaat uit te kunnen voeren. Dit laat onverlet dat er toch krapte wordt ervaren, bijvoorbeeld doordat de capaciteit minder effectief wordt ingezet. Het onderzoek op de andere sporen biedt hier nader inzicht in.

Op basis van de relatieve hoge tarieven van met name de OZB zou een relatief hoger voorzieningenniveau verwacht mogen worden. Ten behoeve van het besluitvormingsproces naar aanleiding van het onderhavige onderzoek, kan het interessant zijn meer inzicht te hebben in de effecten van de gestapelde beleidskeuzes tot op heden en de effecten van alternatieve keuzes.

Zo zou inzichtelijk kunnen worden gemaakt op welke taakgebieden Den Helder relatief veel of weinig uitgeeft en wat dat betekent voor het voorzieningenniveau (wat krijgt de burger ervoor) en de uitvoering (meer/minder efficiënt). Vanuit een gemeentebreed beeld kan vervolgens worden ingezoomd op specifieke taakgebieden. Zo kan bijvoorbeeld worden ingezoomd op specifieke onderdelen van het sociaal domein, zoals maatschappelijke opvang, hulp bij huishouden of de jeugdhulp. De uitgaven op die onderdelen kunnen worden gespiegeld aan andere, vergelijkbaar gemaakte gemeenten, om zo te leren van alternatieve keuzes. Aan de hand van kengetallen (zoals relatieve omvang en samenstelling cliëntpopulatie) en informatie over inrichtingskeuzes (zoals knip jeugd/volwassenen in wijkteams, verbinding sociale basis en maatwerk, breedte maatwerkpakket) kunnen de effecten van alternatieve keuzes inzichtelijk worden gemaakt ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming.

Een geobjectiverde benchmark met een selectie van andere, vergelijkbaar gemaakte gemeenten zou een geschikt instrument kunnen zijn om bovengenoemde inzichten beschikbaar te krijgen.

¹³ Zoals griffie en ondersteuning gemeenteraad.

4. ORGANOGRAM DEN HELDER

