

Gemeente Ermelo: zelforganiserende teams

Casus beschrijving, Joska Strikker

Beschrijving van gemeente Ermelo

Ermelo is een gemeente in de provincie Gelderland en telt 27.270 inwoners (in januari 2022). In 2018 is de gemeente begonnen met het opnieuw organiseren/ontwerpen/vormgeven van de organisatie. Dit enerzijds als gevolg van een forse bezuinigingsopgave op de bedrijfsvoering en decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten, anderzijds. Om dit behapbaar te houden is een toenemende samenwerking met allerlei nieuw gevormde partijen gecreëerd. Verschillende medewerkers van gemeente Ermelo zijn uitgestroomd naar deze partijen. De omgevingsdienst (ODNV), de veiligheidsregio (VNOG) en de uitvoeringsorganisatie Meerinzicht zijn hier voorbeelden van. Deze partijen werken nog volgens een traditionele hiërarchische structuur. Alleen de medewerkers die direct werkzaam bleven binnen de gemeentelijke organisatie gingen zichzelf opnieuw organiseren. “Er is geen management nodig voor goed-opgeleide professionals” was de gedachtegang toentertijd. Het gemeentelijk apparaat ging van 250 medewerkers, verdeeld over 9 afdelingen en toebedeeld aan 30 leidinggevende naar circa. 100- 125 medewerkers zonder leidinggevend. Er werden verschillende (sub)teams opgericht die als doel hebben om ‘opgavegericht’ te werken en zo de dienstverlening te verbeteren. Hoe dit tot stand is gekomen en uitgerold is in de gemeente, wordt in deze casusbeschrijving beschreven.

Aanleiding en aanpak van zelforganisatie

Verschillende factoren hebben de verandering naar zelforganisatie teweeg gebracht. Ten eerste de veranderende ontwikkelingen in de samenleving. In opvolging van de verticale sturing, waarin de overheid vooral hiërarchisch intervenueert is een horizontale structuur ontstaan. De overheid werkt steeds meer samen met bedrijven, burgers en andere maatschappelijke organisaties. Gemeente Ermelo wil zich hier op organisatieniveau aan conformeren want een nieuwe samenleving vraagt een andere overheid. Nieuwe competenties en een andere benadering van samenwerking wordt vereist van ambtenaren. Daarnaast heeft de organisatie te maken gekregen met uiteenlopende en ingrijpende veranderingen. Enerzijds als gevolg van de forse bezuinigingsopgave op de bedrijfsvoering en anderzijds als gevolg van decentralisatie van rijkstaken naar de gemeenten.

Om hier zo goed mogelijk op te anticiperen, is de gemeente in 2016 gestart met een gezamenlijk traject om stil te staan bij deze ontwikkelingen. De gemeente heeft gekozen voor een inkrimping van de organisatie en toenemende nieuwe samenwerkingen met verbonden partijen zodat zij geen medewerkers hoefden te ontslaan. Voorbeelden van deze nieuwe partijen zijn Meerinzicht, de omgevingsdienst (ODNV) en de Veiligheidsregio (VNOG). “Meerinzicht” is een zelfstandig servicebureau dat diensten verleent voor de gemeente Ermelo. Dit is voordeliger omdat het een samenwerking betreft met de gemeenten Harderwijk en Zeewolde. Hiermee is een schaalvoordeel

gerealiseerd, zowel in capaciteit als in kwaliteit. Namelijk, de kosten konden worden gedeeld en is er een grotere vijver ontstaan waar expertise en creativiteit uit kan worden gevist. Ook is er in plaats van drie verschillende teams per gemeente en per dienstverlenend onderdeel, één team ontstaan. Hierdoor is ervoor gezorgd dat, ondanks de groeiende vraag, het zelfde werk kon worden gedaan met minder werknemers. Bovendien is het makkelijker om bij uitval vervanging te zoeken. Ter illustratie, in de eerste organisatievorm had gemeente Ermelo bijvoorbeeld twee communicatiemedewerkers. Als er één uitvalt door bijvoorbeeld ziekte dan is er een groot probleem. Nu zijn alle communicatiemedewerkers van de drie gemeenten ondergebracht in een veel groter team. De medewerkers zijn onderling makkelijker vervangbaar voor de meeste onderdelen. Dit borgt de continuïteit. De beide andere gemeenten (Zeewolde & Harderwijk) en de partijen zoals Meerinzicht waar deze medewerkers nu werkzaam zijn, werken nog volgens een traditionele hiërarchische structuur. Hoe dit in de praktijk gaat wordt later op ingegaan.

In de gemeente Ermelo daarentegen, heeft met de medewerkers die zijn “overgebleven” een ontwikkelproces plaatsgevonden. Het college is samen met de werknemers op ‘expeditie’ gegaan. Hiermee wordt bedoeld dat het proces een ‘constante organische ontwikkeling’ moet betreffen, in plaats van een keiharde klassieke reorganisatie. De algemeen directeur Aldrik Weststrate pleitte voor het “niet organiseren in een revolutie, maar in een evolutie”.

Methode

De definitie van zelforganiserende teams is voor elke organisatie verschillend. In deze casusbeschrijving leek mij het volgende citaat van de gemeentesecretaris van Ermelo passend: “zelforganisatie betekent opheffen van alle afdelingen, teams en functies en het overblijven van twee grootheden: werk en mensen. Rondom werk pakken deze mensen rollen op vanuit hun expertise en motivatie en creëren een tijdelijk team”.

- Teams

Om te beginnen zijn de medewerkers die écht alleen voor gemeente Ermelo werken beleidsmedewerkers. Zoals eerder vermeld zijn de uitvoerende taken ondergebracht in de samenwerking met Zeewolde & Harderwijk onder andere in Meerinzicht. Voor de medewerkers van gemeente Ermelo is er geen duidelijk gedefinieerd thuissteam. Er zijn verschillende sub teams, taakvelden of beleidsvelden waar werk in te verrichten is. Wij vroegen een van onze respondenten: Jelle Snippe om dit te verduidelijken.. Formeel gezien is hij adviseur-directie en -bestuur maar er komen al gauw veel verschillende taken achteraan: het begeleiden van vakantieparken tot het bemiddelen van de nieuwe coalitie na de gemeenteraadsverkiezingen. En dit naast zijn ‘vaste’ taak: het ondersteunen van het bestuur.

Dit is ontstaan door het idee dat medewerkers opgabegericht/projectmatig dienen te werken. Dit is echter een doel en op dit moment nog niet volledig uitgerold in de gemeente. Hiermee wordt bedoeld: “kijken naar wat nodig is in de samenleving en daarop anticiperen, in plaats van werken vanuit sectoraal beleid”. Het idee is dat er wordt gewerkt vanuit vier clusters: organisatie algemeen, samen leven, samen werken en samen wonen in Ermelo. De gedachtegang hierachter is dat opdrachten vanuit de samenleving makkelijk worden toebedeeld op functioneel niveau. Hoe deze opdrachten worden opgepakt wordt verder uitgelegd onder het kopje “werkwijze”.

Als medewerker kom je daarom met veel verschillende vraagstukken in aanraking waarin je een duit in het zakje kan doen. Er zijn geen schotjes, medewerkers hebben een breed mandaat, maar wel binnen de vastgestelde kaders. Wat deze kaders zijn en hoe deze worden bepaald, wordt verder uitgelegd in het kopje ‘opdrachten’

- **Aanjager**

Ter bevordering van grote veranderopgaven wordt de ‘aanjager’ ingezet. Taken bij deze rol kunnen samengevat worden in het vormen van een visie, het creëren en benutten van draagvlak en het verbinden van mensen aan veranderdoelen. De rol van aanjager is een tijdelijke aanstelling en er bevinden zich momenteel vier van hen in de organisatie. Tweewekelijks bespreken zij met de algemeen directeur de voortgang van de opgaven.

- **Regisseur**

De rol van ‘regisseur’ bevindt zich op het kruispunt van verbindingen . Daarnaast zorgt hij/zij voor een integrale blik en geeft richting. Per project bekijkt de regisseur in samenspraak met de directie, welke werknemers geschikt zijn voor een bepaalde opgave. In de praktijk bedient elke regisseur een bepaald beleidsterrein, maar in principe is dit fluïde en zou elke regisseur elk beleidsterrein moeten kunnen bedienen.

De regisseursfunctie was bedoeld als een tijdelijke functie: een overgangsfunctie voor de situatie met afdelingshoofden naar een platte organisatiestructuur. Echter bleek in de praktijk dat dit gewenste perspectief niet realistisch was in de gemeente Ermelo. Daarom is de regisseursfunctie een permanente rol/functie geworden in de organisatie. Ook omdat de regisseur een cultuur/structuurdrager is geworden en een cruciale rol heeft gespeeld in het overtuigen van werknemers die wat sceptischer waren over zelforganisatie. Er bevinden zich op dit moment drie ‘vaste’ regisseurs in de organisatie.

Werkwijze

- Opdrachten

Zoals eerder vermeld, werken medewerkers opgavegericht. Een opgave is een verzameling van verschillende projecten waar werknemers zich mee bezig houden. Ter illustratie, een opgave kan zijn dat er in 2025, 90 % van de inwoners een vaste woning dienen te hebben. Om dit te bewerkstelligen wordt de opgave logisch onderverdeeld in verschillende kleinere projecten. Er wordt per functie gekeken wie het meest geschikt is voor welk project. Maar in de praktijk kunnen medewerkers van alles doen, komen zij met veel thema's in aanraking en zijn er geen schotjes intern in de organisatie.

“Wat” de taken voor medewerkers zullen zijn kan vanuit verschillende bronnen komen: een beleidsstuk dat in het college is vastgesteld, een vraag vanuit de raad of een project uit de samenleving. In de basis is de wethouder c.q. het college verantwoordelijk voor het stellen van bestuurlijke prioriteiten. Er vinden ongeveer drie tot vier sessies per jaar plaats waarop de bestuurders in samenspraak met de ambtelijke organisatie aangeven welke projecten een bestuurlijk speerpunt zijn. Concreet betekent dit dat de bestuursadviseurs deze sessies aanjagen, de input komt vanuit de medewerkers van de ambtelijke organisatie. De regisseurs zijn ook aanwezig in deze prioriteringssessies en spelen hierin een belangrijke rol. Zij kunnen de nuance van verschillende programma's/projecten goed duiden omdat zij een goed overzicht hebben van de ambtelijke organisatie. Daarnaast kan de raad besluiten nieuw beleid aan het college/wethouder voor te leggen, deze worden tijdens de prioritering meegenomen. Als laatste zijn er ook de wettelijke taken die sowieso uitgevoerd moeten worden (aan de lopende band). Een concrete situatie: een vakantiepark moet worden omgevormd tot een woonbestemming (van recreatie naar wonen). Dit is dan vaak een wens van de huidige bewoners van zo'n park, of een wens vanuit het bestuurlijke speerpunt dat gaat over kwaliteit van recreatie in de gemeente Ermelo. Hiervoor wordt een PID (project initiatie document) opgesteld waarna het PID bij de regisseurs gecontroleerd wordt.

“Wie” de taken/projecten gaan uitvoeren wordt besloten tijdens het tweemaandelijks overleg met de regisseurs, HR-managers en de gemeentesecretaris. Wel gebeurt dit altijd in overleg met de medewerker en in relatie tot de werkload en de huidige projecten die hij/zij doet. Ook dit wordt in de PID meegenomen en vervolgens weer in het college vastgesteld.

- Verantwoording afleggen

De taken/opdrachten komen vaak van de wethouder, en hij/zij is daarom ook de portefeuillehouder die altijd geïnformeerd dient te worden bij eventuele problemen. De achterliggende gedachte is dat het hierdoor mogelijk wordt om de medewerker goed te faciliteren als dat nodig is. Met de nadruk brengen onze zegslieden naar voren dat dit systeem niet ontwikkeld is om de medewerker te controleren maar te faciliteren. Zoals onze respondent stelt: “soms gaat het om een korte update van drie zinnen via de e-

mail, maar er kan ook meer overleg plaats vinden”. Het contact tussen de wethouder en de medewerker is erg persoonlijk en totaal niet hiërarchisch, wat het contact vergemakkelijkt en versnelt. In de praktijk grijpt de portefeuillehouder/wethouder vooral in als er bepaalde keuzes politiek gevoelig liggen en er een knoop moet worden doorgehakt. Dus de afstemming met de wethouder is ambtelijk vaak al dusdanig ‘voorgekauwd’ en de wethouder komt niet in de positie zich te bemoeien met de dag-tot-dag taken.

Ook de regisseur is in principe op de achtergrond en alleen aanwezig als er zaken buiten de perken dreigen te gaan. Ook houdt de regisseur in de gaten of de wethouder/portefeuillehouder zich niet als een manager gaat opstellen. Tijdens de wekelijkse portefeuillehouders-overleggen wordt bijvoorbeeld een open gesprek gevoerd over de rol van de wethouder en deze rol wordt geëvalueerd.

- **Uren schrijven**

Er worden geen uren geschreven. In de PID wordt de opdracht afgebakend en de probleem en doelstelling beschreven. Om hier in te sturen komt er een urenverdeling. De volgende taken: projectleider, ondersteuner, inhoudelijk- en communicatie-expert worden per urenblokje ingevuld. Er is dus een globale inschatting gemaakt hoeveel uur een taak/opdracht kost. Het is de bedoeling dat elke medewerker één van deze taken op zich neemt. Daarnaast wordt er een persoonlijk jaarplan opgesteld. Één keer per jaar heeft elke medewerker een gesprek met directeur-bestuurder, waarin besproken wordt over alle relevante onderwerpen die het werk en functioneren aangaan. Op basis hiervan wordt een tijdsinschatting van de planbare opdrachten en meer ad-hoc projecten gemaakt. Uiteindelijk is het aan de medewerker zelf de werkvoorraad te bewaken en beheren, dus eigen deadlines te stellen. Als een bepaalde taak niet afkomt, springt de regisseur in om de gang van zaken te bevorderen. Indien er overuren worden gemaakt, dient de medewerker dit zelf bij te houden en kan dit worden gecompenseerd (met een dag vrij bijvoorbeeld).

- **Budget**

Per project wordt er een budgethouder aangewezen. Er wordt één iemand verantwoordelijk gesteld voor het gehele budget, wie dit wordt kan per project verschillen. Jelle is bijvoorbeeld contactpersoon voor de Vereniging van Nederlandse Gemeente en heeft daarom een budget voor contributiegelden die binnekomen en betaald moeten worden. De grootte van het budget wordt aangekondigd in de PID en vastgesteld door het college indien het geen begrotingswijziging vraagt. Hierin wordt precies vermeld vanuit welke reserves het geld gehaald wordt en hoe het geld besteed gaat worden. Als er voor een bepaalde ontwikkeling extra geld vrij gemaakt dient te worden moet de raad hierover worden geraadpleegd. Bijvoorbeeld: de school is onverwachts afgebrand en moet worden vervangen, dit bedrag is niet geraamd want het betreft geen regulier ‘onderhoud’. Kortom, het budget wordt vastgesteld door het college en er is geen ‘vrij’ budget waarin een werknemer x aantal euro’s ontvangt en hier mee vrij aan de gang kan gaan.

- **Feedback**

Wat betreft feedback geven, vinden er door het jaar heen evaluaties plaats. Er wordt gekeken of bepaalde processen (nog) bevallen onder de medewerkers en de regisseurs. Elke werknemer krijgt intern een training 'feedback geven' aangeboden. Echter loopt het nog niet geweldig storm bij dit soort trainingen. Er zou hier meer aan gedaan moeten worden. Wel ervaart de respondent dat om feedback vragen niet als 'gek' wordt ervaren. Ook wordt er in de HRM gesprekscyclus aandacht besteed aan feedback: de medewerker moet bij twee collega's feedback ophalen over hoe zijn/haar rol/functie verloopt voorafgaand aan het HRM- voortgangsgesprek.

Daarnaast wil gemeente Ermelo zich in de toekomst meer focussen op projectevaluatie. Momenteel wordt voor veel projecten kort intern geëvalueerd, maar dit bereikt niet het niveau van een 'echte' projectevaluatie. Dit komt doordat er vele kleine projecten plaatsvinden. Projectevaluaties staan los van de voortgangsgesprekken zoals hierboven beschreven. Een projectevaluatie zal meer de inhoud en verbeterpunten voor de toekomst betreffen dan het functioneren van individuele collega's.

Effecten voor de medewerkers

Over het algemeen zijn medewerkers tevreden over zelforganisatie. Onze respondent, Jelle Snippe is erg enthousiast over het nieuwe systeem. Wel wordt erkend dat het niet voor iedereen is weggelegd. Grofweg kan er worden gesteld dat oude medewerkers er meer moeite mee hebben dan de nieuwere lichten. Dit heeft ermee te maken dat werknemers in plaats van één taak uitoefenen opeens flexibel, wendbaar en bevlogen moeten zijn door verschillende rollen/taken op zich te nemen. Voor sommige werknemers die bijvoorbeeld al 20 jaar dezelfde taak uitvoeren, heeft de verandering wat meer tijd nodig. Daarnaast kunnen eigen uren schrijven ook als bezwaarlijk worden ondervonden. Medewerkers worden geacht eigen deadlines te stellen. Dit kan moeilijk te definiëren/bepalen zijn. Onze respondent houdt eventuele gemaakte overuren goed bij en compenseert dit met extra vrije uren. Echter merkt hij op dat dit in de praktijk door andere collega's niet altijd accuraat wordt bijgehouden. Het is daarom niet volledig onverwacht dat uit het laatste 'medewerkers tevredenheid onderzoek' een hoge werkdruk naar voren is gekomen.

Er is één vast team weer overgegaan op het oude systeem, namelijk de handhaving. Handhavers waren de enige werknemers in de gemeente die zich hadden verenigd in één vast team. Echter is ervoor gekozen dat de handhaving in de praktijk weer gaat functioneren zoals het deed vóór zelforganisatie, en dat is met een leidinggevende die hen stuurt op taken/opdrachten. Er is lange tijd geprobeerd door middel van coaching zelforganisatie te realiseren voor deze groep. Helaas zonder resultaat. Er is op dit moment alleen specifiek voor de handhaving een manager ingezet. De reden dat er uiteindelijk toch van zelforganisatie is afgezien heeft mede te maken met de belangrijke wettelijke taak die handhavers

hebben voor de gemeente op het gebied van veiligheid. Als dit proces niet goed verloopt, kan dit snel een negatieve werking hebben op de veiligheid in de gemeente. Het was daarom te riskant om dit door te zetten. Het gaat er uiteindelijk om dat de dienstverlening zo goed mogelijk is, stelt Jelle. Als dit betekent dat de handhaving meer sturing nodig heeft, moet daar gehoor aan worden gegeven. Zelforganisatie past eenmaal niet overal.

Lessons Learned

De meeste respondenten kunnen zelforganisatie aanraden. Wel wordt benadrukt dat elke gemeentecultuur anders is. Het is daarom belangrijk om in kaart te brengen of de organisatie bereid is om anders te organiseren en waarom dit nu het moment is, en dit uit te leggen aan de werknemers in de organisatie. Om dit op een goede manier te bewerkstelligen is het belangrijk dat de directie voorafgaand het proces kernwaarden opstelt. Dit zijn eigenschappen waar de gemeente voor staat/wil staan en wat dit betekent voor de medewerker. In andere woorden, het moet duidelijk zijn wat bepaalde kernwaarden/eigenschappen betekenen voor iemands werk. Er moet duiding aan gegeven worden en de directie moet accepteren dat hier tijd in gaat zitten.

Daarnaast is het met betrekking tot zelforganisatie cruciaal de vrijheid en het vertrouwen die de medewerkers krijgen te benadrukken. Zoals een medewerker van de gemeente Ermelo zei “de vangrail van leidinggevend en managers verdwijnt volledig, maar de mate van vrijheid die gegenereerd wordt is wat mij betreft een veel groter goed”.

Respondenten:

Aldrik Weststrate (gemeentesecretaris/ algemeen directeur)

Peter van der Velde (voorzitter OR)

Jelle Snippe (adviseur directie en bestuur)

Datum afname interviews:

Woensdag 16 februari 2022