

Bestuursdienst

Directie BD/SEC/Bosdijk

Onderwerp Quick scan Bureau Berenschot



Bezoekadres  
Waagstraat 1

Postadres  
Postbus 20001  
9700 PB Groningen

Wij zijn met het openbaar  
vervoer bereikbaar,  
buslijnen  
1, 2, 3, 5, 6, 11, 13, 16

Informatie over  
vertrektijden krijgt u via  
0900-92 92

In uw antwoord graag datum  
en kenmerk vermelden.

E-mailadres  
bestuursdienst@bsd.  
groningen.nl

Website  
[www.groningen.nl](http://www.groningen.nl)

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon 050 367 78 22

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 10.2166397

Datum - 5 FEB 2010 Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte mevrouw/heer,

*Eppur si muove*  
"En toch beweegt zij"  
Galileo Galilei, 1633

In 2008 zijn wij, ondersteund door Berenschot, begonnen aan een Veranderagenda. Met onze brief van mei 2009 (BD 09.1910937/GR 09.1911271) en de eindrapportage van Berenschot "*Verbinden, verhelderen, verankeren: nu verder gaan en volhouden*" hebben wij verantwoording afgelegd over het hele proces tot dan toe. Het rapport markeerde de uitvoering van fase III van het Verandertraject en tevens de afronding van de begeleiding van Berenschot. In dat rapport van Berenschot zijn ook alle initiatieven en maatregelen beschreven die wij hebben ondernomen om verandering te brengen en te stimuleren. Wij kondigden in die brief ook aan de effecten van onze inzet te monitoren. Dat hebben wij samen met Berenschot gedaan en u treft als bijlage bij deze brief het rapport aan onder de titel "de aanhouder zal winnen", een *quick scan* over het veranderproces.

Het motto van deze brief – *Eppur si muove* – geeft wat ons betreft precies aan hoe wij de actuele situatie beoordelen. We bewegen, en wat ons betreft in de goede richting. We bewegen; ook al zijn alle resultaten daarvan nog niet altijd voor iedereen goed zichtbaar.

Ook Berenschot concludeert dat het proces tot nu toe tot gewenste resultaten heeft geleid, maar het is volgens de adviseurs "(...) van het grootste belang de aandacht vast te houden, door te pakken en uit te breiden", overigens zonder nieuwe dingen op te pakken. In kernwoorden adviseert Berenschot: communiceer noodzaak en doel van de veranderingen beter, maak zichtbaar wie sturing en regie aan het proces geven en breng meer focus aan. Wij zullen dat advies opvolgen en dat betekent dat organisatieontwikkeling en cultuurverandering ook in de volgende raadsperiode actueel moet blijven. Het is wat ons betreft verstandig dat meer programmatisch aan



te pakken. In dat programma moet de samenhang tussen cultuur (gedrag), structuur en systemen beter zichtbaar worden gemaakt. Daarbij is het essentieel dat burgers tijdig en adequaat worden geïnformeerd en worden betrokken bij het gemeentelijk handelen.

We hebben kennisgenomen van de notitie "*actuele stand van zaken cultuurverandering raad*", die voor uw commissievergadering is geagendeerd. Die notitie bevat waardevolle suggesties en voorstellen voor de wijze waarop wij u kunnen informeren. In de notitie wordt vastgesteld dat ingezette verbeteringen ook zichtbaar zijn in de wijze waarop wij u informeren en voorstellen doen. Dat is mooi. Wij hebben u al voorgesteld om gezamenlijk uitwerking te geven aan de voorstellen die u ons na bespreking van de notitie zult voorleggen.

#### ***Enkele noties vooraf.***

We hebben ervaren dat het zelf levendig houden van thema's als organisatie ontwikkeling en cultuurverandering beslist lastig(er) is zonder een externe partij die iedereen regelmatig bij de les haalt en dat is niet omdat we het niet belangrijk vinden. De inhoud gaat al snel voor en dan zijn we niet gewend om in de dagelijkse dynamiek dergelijke thema's consequent te agenderen. We hebben, met ons algemeen managementteam, ook moeten zoeken naar een werkwijze en een methode om dit toch te doen. Hoe leerzaam ook, het gaat natuurlijk niet om de zoektocht, maar om het resultaat. Complicerend daarbij was dat op drie cruciale posities in het Verandertraject - burgemeester, gemeentesecretaris en algemeen directeur RO/EZ - wisselingen zijn opgetreden.

In deze brief willen we schetsen wat er de afgelopen tijd zoal op het gebied van de Veranderagenda is gebeurd of in gang is gezet. We doen dat in de eerste plaats door het eerste deel van de monitor te presenteren, een *quick scan* van ons Veranderprogramma fase IV. Waar staan we? Welke acties hebben we uitgevoerd en welke bijdrage heeft het geleverd aan de gewenste verandering?

Daarna kijken we ook nog iets breder. De Veranderagenda staat niet op zichzelf. Integendeel, het is de bedoeling dat de "veranderambities" in het reguliere werk en binnen de lijnorganisatie neerslaan. We willen met u een aantal voorbeelden bespreken waar die veranderambitie, meer of minder succesvol, is ingezet. We gaan hierbij uit van de in onze ogen drie grootste speerpunten in de verandering: beter informeren van de raad, raad aan de voorkant, burgerbetrokkenheid of burgerparticipatie in beleid en uitvoering.

Vervolgens zullen we nog in gaan op de veranderambities van de raad en afsluiten met conclusies en een blik naar de toekomst.



### ***Conclusies quick scan.***

Gezien de korte periode van fase IV (7 maanden) was het niet mogelijk, noch wenselijk een uitgebreide monitor op te zetten. We waren overigens voornemens om de monitor zelf uit te voeren. Met eigen mensen en met externe visitatie; zelfreflectie én een kritische blik van buiten. Deze methode zou ontwikkeld, begeleid en bewaakt worden door Berenschot. Ongelukkigerwijs waren er ook in het team van Berenschot dat de gemeente tot medio 2009 heeft begeleid personele wisselingen. Het ontwikkelen van een verantwoorde methode van zelfanalyse zou teveel tijd hebben gekost. We hebben daarom besloten Berenschot een *quick scan* te laten uitvoeren. We hebben geprobeerd de *quick scan* van iets meer betekenis te laten zijn dan alleen simpel af te vinken welke voorgenomen activiteiten en maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Zo hebben we bij alle uitgevoerde maatregelen ook gekeken naar de bijdrage aan de veranderambities en hebben we de deelnemers ook gevraagd meer kwalitatieve antwoorden te formuleren. Dus toch een vorm van zelfreflectie; zowel in de organisatie als in ons college. Dat is op zichzelf al leerzaam.

Om echt de diepte in te kunnen willen we in de volgende fase de monitor laten aanvullen met interviews en vormen van visitaties. We willen daarvoor een aantal gemeentesecretarissen en sleutelfunctionarissen van andere grote gemeenten benaderen. We zijn vanzelfsprekend ook benieuwd naar uw suggesties voor het vervolg van deze *quick scan*.

De rapportage van Berenschot spreekt eigenlijk voor zich. De uitkomsten van de *quick scan* zijn op het eerste gezicht niet verrassend. *Er is behoorlijk veel in gang gezet, maar we zijn er nog niet.* We delen de waarnemingen en adviezen van Berenschot. Berenschot is niet verbaasd dat veranderingen nog niet tot in de haarvaten van de organisatie doordringen; dat is realiteit bij alle verandertrajecten, overal.

Uit de *quick scan* blijkt dat de meeste ingezette acties nog steeds als de juiste keuzes worden gezien. Toch zijn lang niet alle acties afgerond en geldt voor het merendeel, ook als ze wél zijn afgerond, dat de bijdrage die ze leveren aan de veranderambities (nog) gering is geweest.

Berenschot constateert dat het Veranderproces vooral leeft bij het college en de top van de organisatie. Wij herkennen die constatering. Het is bij het begin van de Veranderagenda ook een bewuste keuze geweest om te beginnen bij juist die top van de organisatie en het college. Als daar niet het goede voorbeeld wordt gegeven heeft het geen zin om de rest van de organisatie mee proberen te krijgen. Wij staan nog steeds voor deze keuze, maar het is nu tijd gericht acties naar de rest van de organisatie uit te zetten; het algemeen management en het college zullen in die fase zeer zichtbaar moeten zijn als dragers van de cultuurverandering.



### **In gang gezette verbeteringen.**

#### ***Aanbevelingen van Berenschot uit de quick scan.***

Berenschot doet op basis van de *quick scan* een viertal aanbevelingen:

1. Hoewel zij van mening zijn dat er geen nieuwe dingen moeten worden opgestart adviseren zij wel een nieuwe impuls te geven aan het Verandertraject. De nieuwe impuls moet vooral betrekking hebben op de boodschap (doel en noodzaak van de verandering), de trekkers (zichtbare sturing en regie op het proces) en communicatie.
2. In het verlengde daarvan bepleiten zij een duidelijke focus in het traject.
3. Naast focus is visievorming noodzakelijk. Wat voor stad wil Groningen zijn? Welke rol speelt de gemeentelijke organisatie en hoe moet die zich ontwikkelen?
4. Tot slot oordeelt Berenschot dat het Verandertraject duidelijk gekoppeld zou moeten zijn aan het organisatieontwikkelingstraject. De cultuur (houding en gedrag) wordt mede gevormd in de structuur, de procesinrichting en de werkafspraken. Die zijn niet los van elkaar te zien, vorm en inhoud moeten elkaar juist versterken.

Het college kan zich vinden in deze aanbevelingen. Uitvoering van deze aanbeveling vraagt om een geactualiseerd actieprogramma.

### **De Veranderambities in beweging.**

Zoals gezegd zijn er volgens ons drie leidende ambities in het Verandertraject: informatievoorziening aan de raad, raad aan de voorkant en burgerparticipatie. Voor elk van deze ambities zullen we hier aangeven welke acties binnen die ambities passen. Sommige van die acties komen uit het actieprogramma fase IV, maar dat geldt zeker niet voor allemaal.

#### ***1. Informatievoorziening aan de raad.***

Er zijn diverse initiatieven geweest om de informatievoorziening aan uw raad te verbeteren. Zodanig dat u uw controlerende en sturende taak verder kunt versterken. Zo hebben we de rapportage over sleutelprojecten aan de raad geoptimaliseerd. Naar aanleiding van de werkgroep "Minder en beter" hebben we een forse redactieslag gemaakt om sleutelrapportages actueler, leesbaarder, informatiever en compacter te maken. In het verlengde daarvan noemen we de nota "Gemeenteraad aan het stuur". Die heeft er o.a. toe geleid dat de grondexploitaties van de sleutelprojecten jaarlijks geactualiseerd aan de raad wordt aangeboden. Hiermee krijgt de raad jaarlijks actuele informatie over (financiële) voortgang, de bijbehorende risico's en mogelijke programmakeuzes.

Uit de *quick scan* blijkt dat u als raad de verbeteringen ook waarneemt. De uitdaging zit nu in het uitbouwen en borgen van die verbeteringen.

Daaroverheen zijn we het afgelopen jaar gestart met de ontwikkeling van een systeem voor Bestuurlijke Informatie Voorziening (BIV). De sturingsvragen vanuit de raad



zullen daarbij leidend zijn. Het gaat er om niet alleen verantwoordingsinformatie te produceren, maar ook stuurinformatie op de juiste momenten beschikbaar te hebben. Op alle niveaus van de organisatie – van budgethouder tot gemeenteraad – de relevante informatie. Daarom is ook de invoering van een nieuw financieel systeem zo belangrijk, omdat daarmee die informatie sneller moet kunnen worden gegenereerd.

Voor het overige geeft u in uw eigen notitie ook aan dat het lastig is de informatie-vraag van "de raad" vast te stellen. Met u samen blijven wij continu streven naar een voor iedereen zo optimaal mogelijke invulling van die vraag. U constateert verder dat door het college al veel verbeteringen zijn doorgevoerd in de collegebrieven en u doet nog enkele aanbevelingen om deze ontwikkeling door te zetten. Deze aanbevelingen nemen wij zeker ter harte. Helaas is het nog niet gelukt om met u samen te kijken hoe we deze aanbevelingen kunnen concretiseren maar wij gaan ervan uit dat we dat op korte termijn zullen doen.

## 2. Raad aan de voorkant.

Naast betere informatievoorziening is gekeken naar vormen om de raad beter in de gelegenheid te stellen aan de voorkant van nieuwe ontwikkelingen te kunnen sturen. De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is naar onze indruk een geslaagd voorbeeld. Daarbij is gewerkt met workshops met raad, ambtenaren en externe deskundigen.

Maar ook in aanloop naar de ontwikkeling van het stationsgebied is de raad vroegtijdig betrokken. Daar is de raad met onder andere, met excursies naar andere stationsgebieden, gefaciliteerd in de visievorming over het Gronings stationsgebied. Bij de manifestatie Intense laagbouw is iets dergelijks gedaan met een busrit langs de verschillende locaties.

Heel anders, maar in onze ogen ook heel geslaagd, is het proces "verzelfstandiging openbaar onderwijs" geweest. Na een wat ingewikkelde aanloop, hebben we op alle niveaus in het proces betrokkenheid georganiseerd. Daarbij is de raad gedurende het hele proces intensief betrokken geweest middels discussienota's, (eigen) bijeenkomsten en nieuwsbrieven.

Ook bij de totstandkoming van de nota *G-kracht* bent u vroegtijdig betrokken geweest. Wij zijn benieuwd naar uw ervaring met dat project. Het is daarbij belangrijk onderscheid te maken tussen proces/werkwijze en resultaat. Het is voor ons waardevol als u op dit thema *best practices* (goede voorbeelden) aangeeft, want voor ons is het zoeken naar de juiste vorm en naar het goede evenwicht tussen tijdsbelasting en vroegtijdige betrokkenheid.

Uw suggestie om het collegeprogramma via het presidium in politiek relevante onderwerpen te vertalen die via de LTA vroegtijdig in de raad kunnen worden besproken, vinden wij een uitstekende suggestie. We zullen hier bij de collegewisseling en de overdracht nadrukkelijk aandacht aan schenken.



### 3. *Burgerbetrokkenheid.*

De burger- of bewonersbetrokkenheid was een duidelijk aandachtspunt in de eindrapportage van Berenschot en dat paste precies bij de aandacht voor bedrijfs- en politieke cultuur in de advisering van Berenschot. Niet verwonderlijk, het is een thema dat overal in Nederland, maar ook daar buiten, steeds meer gaat spelen. Overheden hebben de democratische legitimatie om op te treden in het algemeen belang maar steeds minder het vanzelfsprekende recht om in te grijpen in de directe leefomgeving van burgers.

Burgerparticipatie speelt op veel fronten en kent vele vormen. De zogenaamde "borgschouwen" die wij al sinds jaar en dag met buurtbewoners gezamenlijk uitvoeren ten behoeve van het beheer en onderhoud in een buurt, is een voorbeeld van burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid. Een heel succesvol voorbeeld zelfs. Hetzelfde geldt voor een project als "Lentekriebels". Van recentere datum, maar ook succesvol, zijn de plannen in de Krachtwijken die door de bewoners zelf worden bedacht en gekozen (de wijkstemdagen).

Van heel andere orde zijn grote, fysieke interventies in de woonomgeving van burgers. Bouwplannen, van ons of van derden, of aanpassingen in de infrastructuur. Vaak is er sprake van spanning tussen bijvoorbeeld stedelijke belangen en bewonersbelangen. Als bijvoorbeeld eerder vastgesteld beleid of bestemmingsplannen een bouwplan mogelijk maken terwijl sommige burgers zo'n ontwikkeling onwenselijk vinden, dan kan dat leiden tot ongenoegen en confrontatie. Juist dan is een zorgvuldig proces van groot belang en van ons en onze medewerkers mag worden verwacht dat we hoe we burgers actief en vroegtijdig informeren en betrekken.

Voorbeelden van projecten waartegen burgers te hoop lopen zijn er legio. We kennen gelukkig ook wel de goede voorbeelden. Zo is de hoogbouw in Corpus den Hoorn (Liberté) door vroegtijdige betrokkenheid van bewoners een soepel proces geweest. En ook het station Europapark heeft, na een valse start, een uitermate positief participatietraject doorlopen. Hier is gewerkt met een nieuw instrument – de bewoners hebben van de gemeente financiering gekregen voor het inhuren van externe deskundigen. In dit geval heeft dat bijzonder positief bijgedragen aan de goede verstandhouding en uiteindelijk harmonieuze oplossingen. We zullen deze ervaringen zeker betrekken bij komende processen.

Er bestaat geen draaiboek dat perfecte bewonersbetrokkenheid garandeert. Elk geval vraagt om een eigen beoordeling. Wie zijn de belanghebbenden? Wat is de impact? Wat is de context? Wat is de ruimte, wat zijn de mogelijkheden? Op basis van die analyse zal vervolgens per geval maatwerk geboden moeten worden voor de inrichting van het optimale participatietraject. Essentieel is het beoordelingsvermogen van de gemeente, lees van het college en het ambtelijk apparaat. Alleen door het voortdurend evalueren, analyseren en delen van de opgedane ervaringen (zowel goede als slechte ervaringen) is dat beoordelingsvermogen verder te



ontwikkelen en aan te scherpen. Dat is vooral ook belangrijk, omdat in publiciteit en het politieke debat de slechte voorbeelden de toon zetten, waardoor wat ons betreft ten onrechte het beeld zou kunnen ontstaan dat het helemaal niet goed gaat met burgerparticipatie. Wij vinden het waardevol om ook van u – nu en in de toekomst – te horen hoe u een proces tot besluitvorming waardeert.

In uw notitie over de cultuurverandering van de raad maakt u terecht een onderscheid tussen informatievoorziening aan burgers en participatie. Waar het gaat om de informatievoorziening naar burgers zullen wij binnenkort een besluit nemen over de nota "van wijken weten". In die nota worden voorstellen gedaan over het op wijk-niveau toegankelijk en digitaal ontsluiten van alle openbare informatie. Wij verwachten u dit voorstel binnen enkele weken te kunnen voorleggen.

Voor burgerparticipatie doet u ook een aantal aanbevelingen. U stelt voor checklisten en stappenplannen te ontwikkelen en een burgerparticipatieparagraaf in alle projectvoorstellen op te nemen. Naar onze mening is dit slechts een begin. We zijn het eens met uw aanbevelingen maar we zouden liever nog een stap verder gaan. Wij zien het als uitdaging om in de komende raadsperiode geheel nieuwe vormen van burgerparticipatie te ontwikkelen. Niet alleen voortbordurend op verbeteringen van de huidige procedures maar fundamenteel, vanaf de basis, innovatieve trajecten ontwikkelen.

#### **Relatie met organisatieontwikkeling.**

In de eindrapportage heeft Berenschot aangegeven dat er een logisch en inhoudelijk verband bestaat tussen structuur, processen en systemen. En dat die drie niet kunnen worden losgezien van cultuur (bedrijfscultuur en politieke cultuur) en gedrag. Dat moet allemaal zijn ingebed in een organisatiefilosofie. We hebben de afgelopen periode niet veel aandacht besteed aan die organisatiefilosofie en we stellen vast dat we daaraan toch behoefte hebben. Ons algemeen managementteam heeft een aantal concrete adviezen voor de organisatie opgesteld, maar heeft ons ook geadviseerd om serieus te werken aan visie op de organisatie, *een stip op de horizon*, een doel waar naartoe wordt gewerkt. Het is misschien niet verrassend dat ook Berenschot ons dat adviseert.

Dat gaan wij niet meer doen, daarvoor is de tijd tekort. We hebben wel aan het algemeen managementteam gevraagd daarvoor op korte termijn suggesties te doen, zodat in de nieuwe raadsperiode voortvarend kan worden gewerkt aan ontwikkelen en visie op de gemeentelijke organisatie in de context van maatschappelijke ontwikkelingen.



**Het vervolg.**

Hiervoor is geschetst waarom wij vinden dat we bewegen. De gemeente is een grote organisatie dus bewegingen in gang zetten vergt een grote inspanning en veel energie. Maar als het eenmaal in beweging is dan zal die ook gestaag doorzetten. Wij vinden dat we dat cruciale begin hebben gemaakt.

De dienst RO/EZ heeft inmiddels besloten een volgende fase in te zetten waarbij meer medewerkers uit de organisatie nauw worden betrokken. Voor het concern gaan we eerst de monitor afronden zoals hierboven beschreven. Daarna zullen we de uitgangspunten formuleren voor een geactualiseerd actieprogramma die een volgend college met de nieuwe gemeentesecretaris kan gaan uitwerken. Een belangrijke pijler is wat ons betreft het ontwikkelen van innovatieve vormen van burgerparticipatie zijn.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders  
van Groningen,

de burgemeester,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

de secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large loop at the top and a long horizontal stroke at the bottom.



# Berenschot

## **De aanhouder zal winnen**

Samenvatting bevindingen, conclusies en aanbevelingen  
Quick Scan Veranderproces Groningen

**drs. L. Geut**  
**drs. A.G.M. van Brunschot**

*28 januari 2010*

# Berenschot

## De aanhouder zal winnen

Samenvatting bevindingen, conclusies en aanbevelingen  
Quick Scan Veranderproces Groningen

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond	1
1.2 Monitor veranderproces	1
<b>2. Samenvatting van de bevindingen</b>	<b>2</b>
2.1 Veranderproces College/AMT	2
2.2 Veranderproces RO/EZ	3
2.3 Raadscommissie Cultuurverandering	4
<b>3. Wat vindt Berenschot ervan?</b>	<b>6</b>
3.1 Conclusies	6
3.2 Aanbevelingen	7

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond

In het voorjaar van 2008 is een veranderproces van start gegaan bij de gemeente Groningen. Dit proces vond plaats onder regie van de Stuurgroep Cultuurverandering en werd begeleid door Berenschot. Aanleiding vormden de rapporten van Postma, Andersson en Klaassen. Twee parallelle trajecten werden op gang gebracht. Het eerste traject vond plaats bij de dienst RO/EZ. Dit sloot met name aan bij de rapporten van Andersson en Postma, die naar aanleiding van de discussies rond 'Europapark' waren uitgebracht en constateerden dat er een verandermanager aangesteld diende te worden en een aantal control-/sturingsmaatregelen bij RO/EZ moesten worden doorgevoerd. Het tweede traject was gemeentebreed en vloeide voort uit de analyse door Berenschot van de gerezen problemen. Aansluitend bij het rapport van Klaassen stonden de verantwoordelijkheden, rollen en posities van raad, college en ambtelijk apparaat centraal. In het gemeentebrede traject lag de focus op het College/AMT: de nieuwe werkwijze en sturing in de top.

Tot november 2008 zijn veranderactiviteiten ontplooid. Hierover is op 19 november 2008 aan de raadscommissie Cultuurverandering gerapporteerd. Op basis van die rapportage is een volgende fase ingezet, die tot eind april 2009 liep. Op 7 mei 2009 heeft Berenschot het door de Stuurgroep Cultuurverandering vastgestelde rapport 'Verbinden, verhelderen, verankeren: nu verder gaan en volhouden' opgeleverd waarin de activiteiten, opbrengsten en analyses die voortvloeien uit beide trajecten zijn beschreven. Het rapport is toegelicht aan en besproken door de raadscommissie Cultuurverandering. Dat rapport bevat tevens twee werkprogramma's – voor RO/EZ en voor College/AMT – om de ingezette veranderingen in de komende periode door te zetten. Met dat rapport is het einde gemarkeerd van de intensieve begeleiding vanuit Berenschot.

### 1.2 Monitor veranderproces

Met de raadscommissie Cultuurverandering is afgesproken dat de voortgang en resultaten van het veranderproces eind 2009 in kaart worden gebracht en begin 2010 aan de raadscommissie worden gerapporteerd. Daarom is in november/december 2009 een monitor van het veranderproces opgezet. Die monitor bestaat uit meerdere onderdelen:

- Een quick scan van de voortgang en resultaten van het veranderproces aan de hand van vragenlijsten onder kleine, specifieke doelgroepen.
- Reflectie op het veranderproces door een externe klankbordgroep, bestaande uit gemeentesecretarissen van gemeenten die ook een veranderingsproces hebben doorgemaakt.
- Indien nodig worden er aanvullende, nog niet nader bepaalde activiteiten ontplooid. Denk hierbij aan een interne gesprekkenronde.

Dit is de samenvatting van de resultaten van de quick scan. De volledige beschrijving van de resultaten staan in het rapport "De aanhouder zal winnen" d.d. 28 januari 2010.

## 2. Samenvatting van de bevindingen

### 2.1 Veranderproces College/AMT

De veranderactiviteiten in het kader van het veranderproces bij College/AMT zijn gericht op de werkwijze binnen het College en tussen College en AMT. Denk hierbij aan de bestuurlijke primus en secundus, de coördinerend AD en de uitvoering van Verkenningen. Ook is er aandacht voor de procedures. Bijvoorbeeld met betrekking tot de harde returns, de afstemmingsoverleggen en de eindredactie door de diensten.

#### 2.1.1 Status van de uitvoering van de veranderactiviteiten

De *direct verantwoordelijken* zijn van mening dat de uitvoering van de meeste veranderactiviteiten loopt. Zij geven aan dat een relatief klein aantal veranderactiviteiten reeds uitgevoerd en gereed is, maar met de uitvoering van een iets groter aantal veranderactiviteiten is volgens hen nog niet begonnen. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van alle nieuwe (grote) onderwerpen volgens de nieuwe werkwijze (in vier stappen), de nadere invulling van de rolverdeling tussen AMT en College bij bedrijfsvoering en de werkwijze met de grote en kleine harde return.

De *indirect betrokkenen* geven in relatief veel gevallen aan geen zicht te hebben op de uitvoering van de veranderactiviteiten. De respondenten die er wel zicht op hebben, constateren dat de uitvoering van de meeste veranderactiviteiten loopt en dat sommige activiteiten reeds uitgevoerd en gereed zijn. Voorbeelden van die laatste categorie zijn de werkwijze met de bestuurlijke primus en secundus, de werkwijze met de coördinerend AD en de uitvoering van een aantal verkenningen.

#### 2.1.2 Resultaat van de veranderactiviteiten

De *direct verantwoordelijken* zien in de praktijk een verbetering als gevolg van de meeste veranderactiviteiten. Met name de aanpak in vier stappen en de werkwijze met de bestuurlijke primus en de coördinerend AD leidt tot verbetering. Opvallend is dat ook relatief veel veranderactiviteiten volgens de respondenten tot gelijkblijvende resultaten leiden. En er zijn zelfs enkele activiteiten die een verslechtering tot gevolg hebben, zoals de rolverdeling tussen AMT en College bij bedrijfsvoering.

De *indirect betrokkenen* zijn van mening dat de meeste veranderactiviteiten tot gelijkblijvende resultaten hebben geleid. Sommige activiteiten leiden wel tot verbetering, met name als het gaat om de werkwijze en procedures. De respondenten benoemen echter ook een verslechtering, bijvoorbeeld als gevolg van zoals de (onduidelijkheid over de) rolverdeling tussen AMT en College bij de bedrijfsvoering en de (verschillende interpretatie van de) werkwijze met de coördinerend AD.

#### 2.1.3 Bijdrage aan de veranderdoelen

In het algemeen zijn de respondenten redelijk positief over de bijdrage van de veranderactiviteiten aan de veranderdoelen van het College/AMT-traject. Uit de vragenlijsten blijkt dat de respondenten directe verbanden zien tussen de veranderactiviteiten en een verandering in de goede richting. Overigens zijn direct verantwoordelijken hier wat positiever over dan indirect betrokkenen.

# Berenschot

Zowel *direct verantwoordelijken* als *indirect betrokkenen* geven aan dat het veranderproces nog niet is afgerond. Op verschillende terreinen zijn nog onduidelijkheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de bevoegdheden van de coördinerend AD en de rolverdeling tussen AMT en College bij bedrijfsvoering. Ook benadrukken de respondenten dat het van belang is om vol te houden; de verbeteringen mogen geen incidenten zijn, maar moeten structureel ingebed raken in de gehele organisatie. Daar moet volgens de respondenten nog het heel wat voor gebeuren. Zij noemen bijvoorbeeld dat er meer focus moet worden aangebracht, dat er meer aandacht moet zijn voor houding en gedrag en dat er duidelijke trekkers van de verandering moeten zijn.

## 2.2 Veranderproces RO/EZ

In het veranderproces bij RO/EZ zijn veranderactiviteiten ontplooid met betrekking tot een zestal speerpuntprojecten: herijken primair proces; bewonersparticipatie; politieke sensitiviteit Loket Bouwen en Wonen; cultuur; sturing en verantwoording; planning en control. Ook zijn er activiteiten ondernomen en met betrekking tot afspraken tussen afdelingen die zijn gemaakt tijdens de Week van de Verbinding.

### 2.2.1 Status van de uitvoering van de veranderactiviteiten

Volgens de *direct verantwoordelijken* is de uitvoering van de meeste veranderactiviteiten binnen de speerpuntprojecten gereed. Alleen binnen het project Herijken primair proces loopt nog een relatief groot aantal activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van programmamanagement en de verbetervoorstellen, het opstellen van het MUST en het aanpassen van het proces "Van Weiland tot Woonwijk". Van de afspraken tussen afdelingen uit de Week van Verbinding is ongeveer de helft gereed en de helft nog in uitvoering.

De vragenlijsten van de *indirect betrokkenen* laten vergelijkbaar beeld zien: ook zij zijn van mening dat de uitvoering van de meeste veranderactiviteiten binnen de speerpuntprojecten gereed is, met uitzondering van een aantal lopende activiteiten binnen het project Herijken primair proces. Zij geven aan geen zicht te hebben op de uitvoering van de afspraken tussen afdelingen uit de Week van de Verbinding.

Voor het speerpuntproject Cultuur geldt dat zowel de *direct verantwoordelijken* als de *indirect betrokkenen* aangeven dat vrijwel alle veranderactiviteiten gereed zijn. Alleen aan de borging in HRM-instrumenten is men nog niet begonnen.

### 2.2.2 Resultaat van de veranderactiviteiten

Volgens de *direct verantwoordelijken* is er als gevolg van de meeste veranderactiviteiten verbetering zichtbaar of is er de verwachting dat zich op termijn verbeteringen gaan voordoen. Met name binnen het speerpuntproject Bewonersparticipatie zijn verbeteringen geboekt.

De *indirect betrokkenen* geven aan dat de uitvoering van de veranderactiviteiten hoofdzakelijk tot gelijk gebleven resultaten heeft geleid. Zij zien ook een aantal verbeteringen, net name op het gebied van Planning en Control en Cultuur.

Voor het speerpuntproject Cultuur geldt dat met name het benoemen van kernwaarden en stijl van leidinggeven, de uiting van de urgentie om te veranderen, het tweewekelijks themaoverleg voor afdelingshoofden en de organisatie van de verandermarkt tot verbetering geleid. De vertaling van de verandering naar afdelingen moet nog tot verbetering leiden; de respondenten geven aan dat het nu gelijk gebleven is. Over de resultaten van de verbinding met externe partijen en de borging in HRM-instrumenten kunnen de respondenten nog geen uitspraken doen.

### **2.2.3 Bijdrage aan de veranderdoelen**

De vragenlijsten laten een divers beeld zien over de bijdrage van de veranderactiviteiten aan de veranderdoelen van RO/EZ. De resultaten van bepaalde activiteiten kunnen direct in verband worden gebracht met een gewenste verandering. Als gevolg van andere activiteiten zijn wel resultaten zichtbaar, maar is volgens de respondenten meer tijd nodig om ook tot (duurzame) veranderingen te komen. Ook bij het verandertraject RO/EZ valt op dat de direct verantwoordelijken positiever zijn over de effecten van de veranderactiviteiten dan de indirect betrokkenen. Dit komt mede doordat indirect betrokkenen relatief vaak aangeven geen zicht te hebben op de uitvoering en resultaten van de veranderactiviteiten.

Over de uiting van de urgentie om te veranderen zeggen de respondenten dat iedereen binnen RO/EZ de aanleiding en de noodzaak van het verandertraject kent. Het zijn vooral de afdelingshoofden en medewerkers van afdelingen die betrokken zijn bij de zes speerpuntprojecten waar de urgentie het sterkst beleefd wordt. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat RO/EZ aan de vooravond staat van een volgende fase. Er is behoefte aan een nieuwe impuls, waarbij (het uiten van) de noodzaak en richting van de verandering wat steviger moet zijn en moet doorsijpelen tot in de haarvaten van de organisatie.

## **2.3 Raadscommissie Cultuurverandering**

Aan de leden van de raadscommissie Cultuurverandering zijn vragen voorgelegd ten aanzien van de veranderprocessen bij College/AMT en bij RO/EZ en ten aanzien van hun eigen raadstraject.

### **2.3.1 Veranderprocessen bij College/AMT en RO/EZ**

Over de gevolgen van de veranderprocessen bij College/AMT en bij RO/EZ voor het functioneren van de raad zeggen de commissieleden het volgende:

- Informatievoorziening van het college aan de raad: de meeste commissieleden vinden dat er een verbetering is opgetreden, maar die is nog niet zichtbaar over de volle breedte van de onderwerpen en ook nog niet structureel.
- Belangrijkste issues in raadsvoorstellen: de meeste commissieleden zijn van mening dat dit is verbeterd. Er zijn meerdere raadsvoorstellen met scenario's en opties aan de raad voorgelegd. Tegelijkertijd vinden zij dat ook deze verbetering structureel moet worden.
- Meer aan de voorkant van het beleidsproces sturen: volgens de meeste commissieleden is ook op dit punt enige verbetering zichtbaar: de raad discussieert regelmatig in een vroeg stadium van het beleidsproces. Daar moet wel voortdurende aandacht voor blijven.

# Berenschot

- **Verbinding tussen gemeente en externe stakeholders:** over dit onderwerp verschillen de commissieleden van mening. De één vindt dat er een (lichte) verbetering heeft plaatsgevonden doordat er een beweging van binnen naar buiten zichtbaar is geworden in de afgelopen twee jaar. De ander noemt het “wisselend succes” en geeft aan dat de wil bestaat om relaties te verbeteren, maar dat dit nog niet in elke situatie tot een daadwerkelijke verbetering leidt.
- **Meer aandacht voor burgerparticipatie:** ook over het onderwerp burgerparticipatie lopen de meningen uiteen. Er is meer aandacht voor het onderwerp burgerparticipatie, maar dit leidt tot nu toe niet tot een verbetering van burgerparticipatie in de praktijk.
- **Integraler presentatie van complexe vraagstukken:** in het algemeen zijn de commissieleden van mening dat er geen verbetering zichtbaar is. Zij vinden afstemming tussen beleidsthema’s en in de beleidsuitvoering van groot belang, maar sommige commissieleden waarschuwen er tegelijkertijd voor om alles met elkaar in verband te brengen.
- **Verbetering relatie raad, college en ambtenaren:** sommige commissieleden zien geen verandering. De één vindt dit geen probleem omdat de verhoudingen al goed waren en de ander geeft aan dat er nog flink aan gewerkt moet worden. Andere commissieleden zien wel verbetering op dit punt. Zij bemerken vooral bij ambtenaren een duidelijker politiek bewustzijn.

## 2.3.2 Raadstraject

De commissieleden zijn niet zo positief over de veranderingen binnen de raad zelf. Zij geven aan dat het voor raadsleden moeilijk is om op de lange termijn te sturen, zich tot hoofdlijnen te beperken en meningen te verkondigen als er ook vragen aan de portefeuillehouder gesteld kunnen worden. Zij benadrukken daarbij overigens wel dat er verschillen zijn tussen individuele raadsleden. Zij verwachten niet dat er nu – in de laatste weken voor de verkiezingen – nog veranderingen gaan optreden, maar zijn wel hoopvol dat de nieuwe raad op deze vlakken een doorontwikkeling maakt.

## 3. Wat vindt Berenschot ervan?

### 3.1 Conclusies

De bevindingen van de quick scan overziende, constateren wij dat er veel in gang is gezet, zowel bij AMT/College als bij RO/EZ. Het overgrote deel van de veranderactiviteiten is gereed of loopt. Ook constateren wij dat deze activiteiten tot de nodige verbeteringen hebben geleid. Die verbeteringen zijn zowel zichtbaar op het gebied van werkwijze en procedures als op het gebied van cultuur en communicatie (intern en extern). Soms geven respondenten aan dat aan de uitvoering van bepaalde activiteiten nog niet is begonnen of dat de uitvoering niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. Geen enkele respondent heeft echter wezenlijke vraagtekens geplaatst bij het nut van de thema's of veranderactiviteiten en op basis daarvan concluderen wij dat de juiste thema's zijn gekozen voor het veranderproces.

Tegelijkertijd stellen wij vast dat de verandering voornamelijk in de top van de organisatie leeft: bij de directie RO/EZ en bij het AMT en het College. Dit wordt niet alleen door de respondenten van de quick scan naar voren gebracht, maar blijkt ook uit het relatief grote aantal indirect betrokkenen dat aangeeft geen zicht te hebben op de veranderactiviteiten en daar in de praktijk geen resultaten van te zien. Bij RO/EZ is nog het meest sprake van doorwerking van de verandering in de hele dienst. Daar zijn in elk geval alle betrokkenen bij de zes speerpuntprojecten in aanraking gekomen met (de gevolgen van) het veranderproces. De rest van de organisatie heeft nog niet zoveel zicht op de veranderingen, en dat moet wel komen. Hierop komen wij bij onze aanbevelingen terug.

Wij concluderen dat het veranderproces nog niet tot het gewenste structurele effect heeft geleid. Uit de wijze waarop de respondenten de bijdrage van de veranderactiviteiten aan de veranderdoelen beschrijven, blijkt dat niet altijd makkelijk is om een direct verband te leggen doelen en activiteiten. Wij denken dat het verschil in abstractieniveau daar debet aan is. De veranderactiviteiten zijn – met uitzondering van het speerpuntproject Cultuur bij RO/EZ – redelijk instrumenteel van aard, terwijl de veranderdoelen redelijk abstract geformuleerd zijn. Met name bij het speerpuntproject Cultuur kan het verband tussen activiteiten en de bijdrage daarvan aan de doelen beter worden benoemd.

Wij vinden het niet vreemd dat de verandering nog niet tot in de haarvaten van de organisatie is doorgedrongen. Ook kijken wij er niet van op dat bepaalde veranderactiviteiten (nog) niet tot verbetering hebben geleid, laat staan tot structurele verbetering. Op basis van onze ervaring met veranderprocessen bij overheidsorganisaties kunnen wij stellen dat het nog te vroeg in het proces is om structurele veranderingen te zien. Een verandering wordt structureel zodra deze invloed heeft op houding en gedrag en de verandering onderdeel is geworden van de dagelijkse gang van zaken. Een dergelijk proces heeft meer tijd nodig dan anderhalf jaar. Daar is langdurige en consequente aandacht voor verandering voor nodig, zodat veranderactiviteiten niet incidenteel van aard zijn, maar structureel effect krijgen.



# Berenschot

Daar komt bij dat er in Groningen een belemmerende factor heeft meegespeeld, namelijk het tijdelijk vervullen van sleutelposities en het vertrek van sleutelfiguren in het veranderproces. Dit geldt bijvoorbeeld voor de directeur RO/EZ, de burgemeester, de concerncontroller en de gemeentesecretaris. Ons inziens zijn dit personen die vanwege hun plek in de organisatie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het inbedden van een verandering. Op het moment dat die posities niet, tijdelijk of door een nieuwe persoon vervuld worden, leidt dit tot haperingen in het veranderproces. Op het moment dat deze functies weer vervuld zijn, zoals nu bijna het geval is, biedt dat ook nieuwe kansen voor een doorstart van het proces. De uitgangssituatie voor het vervolg is dan ook goed.

Wij concluderen dat de eerste fase van het veranderproces is afgerond en tot resultaten heeft geleid. Nu staan College, AMT en RO/EZ aan de vooravond van de tweede fase en is het van het grootste belang om de aandacht voor de verandering vast te houden, door te pakken en uit te breiden.

## 3.2 Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies komen wij de volgende aanbevelingen.

Wij zijn van mening dat er *geen nieuwe dingen* moeten worden gedaan, maar dat het gaat om consolideren en doorontwikkelen. Een deel van de titel van ons eindrapport van mei 2009 was niet voor niets: "...en nu volhouden". Succesvol veranderen is een kwestie van een lange adem.

Wij vinden dat het wel nodig is om het veranderproces *een nieuwe impuls* te geven. Deze nieuwe impuls moet betrekking hebben op de volgende aspecten van het veranderproces:

- Boodschap: de noodzaak en het doel van de veranderingen moeten kraakhelder zijn.
- Trekkers: zichtbare personen moeten duidelijke sturing aan en regie op het proces geven.
- Communicatie: communiceer over wat is gedaan, wat is bereikt en hoe het verder gaat.

Om een *nieuwe impuls* te kunnen geven, is het noodzakelijk om meer focus aan te brengen in het veranderproces, om een duidelijke visie te ontwikkelen en om de relatie te leggen met het organisatieontwikkelingstraject.

### Focus aanbrengen

Nu is het veranderproces erg breed en daarmee is het voor velen niet duidelijk waar het precies om gaat. Wij vinden dat er voor de volgende fase keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de veranderthema's. Wij denken dat het nuttig is om blijvend in te zetten op verandering van werkwijze en procedure enerzijds en verandering van cultuur en communicatie anderzijds. De verandering in werkwijze zou zich volgens ons kunnen focussen op het primaire proces zoals bij de thema's "Herijken primair proces" bij RO/EZ en "Veranderingsstrategie" bij College/AMT in gang is gezet. Concentreer je op de naleving en inbedding van deze werkwijze op alle niveaus in de organisatie. Geef aan de top het goede voorbeeld en draag dat uit.

# Berenschot

Daarnaast zouden de nieuwe kernwaarden uit het speerpuntprogramma Cultuur bij RO/EZ organisatiebreed "uitgerold" kunnen worden. Koppel de kernwaarden aan de veranderingen in het primaire proces: laat zien wat die kernwaarden betekenen in de dagelijkse gang van zaken.

## **Visieontwikkeling**

Naast focus is ook visie noodzakelijk. Wij zijn van mening dat het in Groningen ontbreekt aan een helder kader c.q. perspectief waarbinnen de veranderingen in de organisatie plaatsvinden. Wat voor stad wil Groningen zijn? Hoe wil de stad zich ontwikkelen? Welke rol speelt de gemeentelijke organisatie en hoe moet die zich ontwikkelen? Een heldere visie van AMT, college en raad op deze vragen biedt een ontwikkelingsperspectief en houvast voor alle betrokkenen. Het aantreden van een nieuwe raad en een nieuw college na de verkiezingen, is een goed moment om deze vragen te stellen en beantwoorden.

## **Organisatieontwikkeling**

Het AMT is een organisatieontwikkelingstraject gestart naast het veranderproces. Wij hebben beperkt zicht op de doelen en aanpak van het organisatieontwikkelingstraject, maar vinden het desondanks niet logisch dat beide processen naast elkaar bestaan. Wij bevelen aan om een relatie te leggen tussen deze processen. Dit betekent niet dat alles met alles in verband moet worden gebracht, wij willen de processen niet onnodig compliceren. Wel betekent het dat de verbanden tussen beide processen duidelijk worden. Er zijn immers thema's die in beide processen aan de orde zijn zoals rol van het AMT, bedrijfsvoering en programmatisch sturen. De relatie leggen tussen beide processen kan bijvoorbeeld door er een overkoepelende visie op de stad en de organisatie boven te hangen. Ook biedt het organisatieontwikkelingstraject ons inziens een goede basis om de resultaten van het veranderproces te borgen. In het organisatieontwikkelingstraject kunnen de resultaten van de veranderprocessen bij College/AMT en bij RO/EZ worden geborgd in de filosofie, structuur, processen, instrumenten en cultuur van de organisatie. De veranderingen worden zodoende met de organisatieontwikkeling gefaciliteerd, gestimuleerd en geborgd.