

Afdeling Directie Middelen
Steller S. Top
Onderwerp Stand van zaken organisatieontwikkeling en cultuurverandering

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 13 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 12.3017596

Datum **29 MRT 2012** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

U heeft ons gevraagd om u voor elke vergadering van de commissie Cultuurverandering de actuele stand van zaken met betrekking tot de organisatieontwikkeling en cultuurverandering toe te sturen. Hierbij ontvangt u de gevraagde informatie. Wij gaan in deze brief in op de aandachtspunten van uw commissie (brief van 18 augustus 2010) en op de belangrijkste onderwerpen op het gebied van organisatieontwikkeling.

Voor burgerparticipatie hebben we opnieuw een aparte voortgangsrapportage opgesteld. Deze is als bijlage bijgevoegd. In deze voortgangsrapportage gaan wij in op de benchmark, op de relatie tussen burgerparticipatie en bestuurlijke dienstverlening en op de werkgroep Burgerparticipatie van uw raad.

1. Samenvatting

De afgelopen maanden zijn we verder gegaan met het realiseren van *één Groningen, één organisatie*. De focus heeft gelegen op de uitwerking van het nieuwe besturingsmodel. We hebben gekozen voor meervoudige sturing, waarbij het GMT zowel op inhoudelijke thema's als op vakdirecties stuurt.

De ontwikkeling van de interne dienstverlening (vorming SSC) is in een stroomversnelling geraakt. We willen de Bestuursdienst omvormen tot een concernstaf.

Hieronder lichten we deze en andere onderwerpen toe.

2. Bestuurlijke dienstverlening

In onze brief van 25 januari jl. hebben we u uitvoerig geïnformeerd over de resultaten en activiteiten met betrekking tot bestuurlijke dienstverlening. Deze activiteiten zijn in gang gezet. Op dit moment hebben wij daar geen bijzonderheden over te melden.



De online enquête voor het meten van de verbeteringen in de bestuurlijke dienstverlening wordt in de tweede helft van maart uitgezet. Over de resultaten van de meting zullen wij u vóór de volgende commissie vergadering (juli 2012) informeren.

De groei naar meer collegialiteit van bestuur

Als voorbeeld van een resultaat noemen we hier de decentralisaties. Dit is een onderwerp dat meerdere portefeuilles raakt. Dat hebben we vroegtijdig onderkend. We hebben besloten dat we dat ook in de aansturing ervan willen laten zien. We hebben daar onlangs een begin mee gemaakt in de vorm van een themabijeenkomst van het volledige college met de programmamanager decentralisaties. We zijn dan ook verheugd dat uw raad dezelfde constatering heeft gedaan en de commissiestructuur daarop heeft aangepast.

3. Omvorming van de Bestuursdienst naar Concernstaf

Eén van de uitgangspunten in ons collegeprogramma voor de organisatieontwikkeling is dat de Bestuursdienst zich meer moet richten op de strategische ondersteuning van het college en het topmanagement. Daarnaast constateren we dat het traject van bestuurlijke dienstverlening, onze keuze voor meervoudige sturing en de vorming van het Shared Service Center (SSC) invloed hebben op de rol en de positie van de Bestuursdienst. We zijn daarom van plan om de Bestuursdienst om te vormen tot een concernstaf. De concernstaf is geen dienst naast de overige organisatieonderdelen, maar een echte staf die dienstbaar is en bijdraagt aan het concern als geheel. De concernstaf zal zich richten op regie, kaderstelling, control en initiëren op het gebied van de bedrijfsvoering en bestuurlijke thema's. Uitvoerende taken kunnen worden ondergebracht bij vakdirecties of het SSC. Op dit moment worden de plannen in overleg met de medewerkers van de Bestuursdienst nader uitgewerkt: welke taken blijven, welke taken gaan over naar elders, welke formatie is nodig, wat verwachten we van de medewerkers, etc. Op een later moment zullen wij u hier nader over informeren.

4. Eén Groningen, één organisatie

De afgelopen tijd hebben wij verder gewerkt aan een verandering van de sturing van de organisatie, aan houding en gedrag van medewerkers en hebben we geïnvesteerd in de leidinggevenden van onze organisatie. Al deze activiteiten zijn gericht op het realiseren van *één Groningen, één organisatie*. Aan de hand van de vragen uit de brief van de voorzitter van uw commissie d.d. 18 augustus 2010, lichten we dit hieronder toe.

De ontwikkeling naar een centrale sturing

De vorming van het Groningen Management Team (GMT) was de eerste stap op weg naar een andere sturing. De werving voor de twee vacatures voor de functie van concerndirecteur is afgerond. De nieuwe GMT-leden zijn



inmiddels benoemd. Tegelijkertijd zijn we verder gegaan met de ontwikkeling van het nieuwe besturingsmodel van onze organisatie. Met een andere sturing willen we het succes dat we in het verleden hadden met het werk binnen de diensten, behouden. Maar we willen ook, nu en in de toekomst, in staat zijn de complexe, integrale vraagstukken waar we voor staan, op te pakken.

Om dit te bereiken, hebben wij gekozen voor *meervoudige sturing*. Dat houdt in dat we de sturing inrichten langs twee lijnen, een horizontale en een verticale lijn. Horizontaal sturen we op de programma's uit de programmabegroting en op enkele strategische onderwerpen, bijvoorbeeld de decentralisaties of energie/duurzaamheid. De sturing langs de verticale lijn loopt via de vakdirecties. De vakdirecties leveren een belangrijke bijdrage aan de programma's en strategische thema's, realiseren de doelstellingen waar ze als vakdirectie verantwoordelijk voor zijn en zorgen voor de ontwikkeling van de vakdirectie zelf en de medewerkers daarbinnen.

De doorwerking van de cultuurverandering van de top van de organisatie richting middenkader en basis

Om veranderingen te verankeren binnen de organisatie komen het GMT en de vakdirecteuren vier- à vijfmaal per jaar bij elkaar. Doelstelling van deze bijeenkomsten is het vaststellen, uitdragen en bewaken van visie en kernwaarden, het ontwikkelen en voeren van een gemeenschappelijk HRM-beleid en stijl van leidinggeven, het verder uitwerken van de meervoudige sturing, etc. De vakdirecteuren gaan zo vanuit een gemeenschappelijke basis aan de slag met hun vakdirectie, de leidinggevend en de medewerkers. Op deze wijze willen we bereiken dat we ook daadwerkelijk gaan functioneren als één organisatie.

Om de betrokkenheid bij de organisatieontwikkeling en cultuurverandering verder te vergroten, worden de bijeenkomsten door een kleine, wisselende groep vakdirecteuren voorbereid.

De trekkracht op bestuurlijk en ambtelijk niveau

In onze vorige brieven hebben wij gemeld dat wij ons zorgen maken over de druk die de vele veranderingen leggen op onze medewerkers. Die zorgen zijn niet verminderd. Wij zijn van mening dat de grenzen van de verandercapaciteit van onze organisatie zijn bereikt. Daar komt nog bij dat we voorrang willen geven aan het afmaken van de ingezette veranderingen boven het starten van nieuwe verandertrajecten. We zullen dan ook terughoudend zijn met het starten van nieuwe grote verandertrajecten.

Op dit moment voeren we met ondersteuning van Ernst & Young een stresstest op de begroting uit, waarbij ook de spankracht van de organisatie betrokken zal worden. Over de resultaten van deze stresstest willen wij u bij het voorjaarsdebat informeren.



De communicatie van de cultuurverandering intern en extern

In de afgelopen maanden zijn medewerkers via Intranet geïnformeerd over de organisatieontwikkeling en cultuurverandering. Hiervoor is een extra gedeelte op Intranet gereserveerd dat up-to-date wordt gehouden. Voor de specifieke trajecten zoals de interne dienstverlening en de reorganisatie van de Bestuursdienst tot concernstaf, zijn bijeenkomsten met medewerkers georganiseerd.

5. Publieke dienstverlening

Binnenkort informeren wij u via het jaarplan Publieke Dienstverlening 2012 over de resultaten van 2011 en de activiteiten die in 2012 plaats zullen vinden. Daarop vooruitlopend willen wij uw aandacht vestigen op twee bijzondere projecten die momenteel onder de vlag van Stad & Stadhuis plaatsvinden.

- Mede in het kader van het Europese project 'Opening up', dat zich richt op social media en open data, zijn we een pilot gestart om ervaring op te doen met het fenomeen social media in relatie tot onze taken en verantwoordelijkheden als overheid. Via een zogenaamde monitoringstoel 'luisteren' wij de komende maanden naar wat er over ons gezegd wordt, op een groot aantal social media kanalen. Daarbij 'luisteren' we niet alleen naar Twitter en Facebook, maar krijgen we ook informatie over *hoe* over ons gesproken wordt, bijvoorbeeld in de reacties die men bij nieuwsberichten (o.a. DvhN) kan plaatsen. Dit heeft al aardige inzichten opgeleverd: zo was er een piek te noteren in de reacties op de recente computerstoring, maar viel op dat de reacties eerder neutraal dan negatief van toon waren. Op basis van de uitkomsten van de pilot zullen we ons beraden hoe we concreet invulling willen geven aan 'webcare', onze rol op de social mediakanalen.
- Ook dit jaar doen we onderzoek naar de kwaliteit van onze brieven. We hebben opnieuw aan onze burgers gevraagd om een oordeel te geven over onze brieven. Hiertoe hebben we een aantal standaardbrieven op onze website gezet en de burger gevraagd er kritisch naar te kijken. De reactietermijn is bijna verstreken. Binnenkort zullen we op basis van de input van onze burgers, een slag maken om de geplaatste standaardbrieven te verbeteren.

6. Interne dienstverlening (PIJOFACH)

Ook met de interne dienstverlening hebben we stappen gezet. In februari 2012 hebben wij een principebesluit genomen over het Koepelplan voor de interne dienstverlening, een reorganisatie die ruim 700 medewerkers raakt. In het Koepelplan hebben wij een aantal zaken nader uitgewerkt, waaronder de sturing van het SSC en de relatie tussen het SSC en de rest van de organisatie. We hebben besloten om de basisdienstverlening van het SSC aan de overige organisatieonderdelen niet onderling te verrekenen. De bezuinigings-



taakstelling zorgt voor voldoende financiële prikkel. Bovendien leidt dit tot een beperking van de administratieve rompslomp.

Het SSC wordt aangestuurd door de concerndirecteur bedrijfsvoering en werkt voor de gehele gemeentelijke organisatie. Er komen drie vakdirecteuren voor het SSC. Wij streven ernaar dat wij eind 2013 beschikken over een SSC voor alle PIJOFACH functies.

Wij hebben het Koepelplan voor advies naar de Centrale Ondernemingsraad (COR) gestuurd. Als de COR positief adviseert, dan kunnen we meteen concreet aan de slag. De daadwerkelijke overgang van de verschillende middelenfuncties gebeurt gefaseerd en 'per letter'. De facilitaire functie en DIV (documentaire informatievoorziening) gaan als eerste over.

Het functioneren van het SSC gaan wij meten via een aantal generieke indicatoren: klanttevredenheid, medewerkertevredenheid, formatie en verzuimcijfers. Daarnaast zullen er indicatoren per PIJOFACH-functie komen. De nulmeting formatie wordt binnenkort afgerond. De nulmeting op de overige indicatoren moet nog starten.

Tot slot

Wij zijn van mening dat wij met alle activiteiten en veranderingen goed op weg zijn met het behalen van de doelstellingen uit ons collegeprogramma: een efficiënte en op de burger gerichte organisatie, waar externe en interne samenwerking vanzelfsprekend is.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.R. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Voortgangsrapportage burgerparticipatie

d.d. 7 maart 2012

In deze bijlage lichten wij de stand van zaken burgerparticipatie toe. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Benchmark
2. Relatie tussen burgerparticipatie en bestuurlijke dienstverlening
3. Werkgroep Burgerparticipatie

1. Benchmark

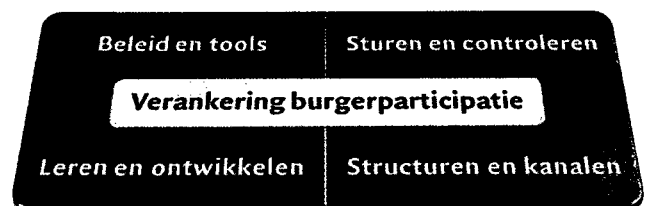
Op het moment van schrijven van dit voortgangsverslag zijn de uitkomsten van de 2^e ronde van de Participatiemonitor in het kader van de Benchmark Burgerparticipatie net binnen gekomen. Er zijn nu in totaal 9 participatieprojecten uit 2011 geëvalueerd, door zowel de projectleiders als participanten. Het beeld blijft in eerste oogopslag hetzelfde: we ‘scoren’ relatief goed in vergelijking met de andere deelnemers, zeker als het gaat om de algemene tevredenheid van de participanten.

Benchmark					
Stap 1: U heeft gekozen voor de categorie Participanten .					
Stap 2: U heeft gekozen om te benchmarken met een selectie van gemeenten die lijken op Groningen.					
Stap 3: U heeft gekozen voor de volgende gemeenten: Almere, Haarlemmermeer en Utrecht .					
Welke indicatoren wilt u vergelijken?		In welk jaar?			
<input checked="" type="checkbox"/> Basis indicatoren		2011 (huidig benchmarkjaar)			
		Almere	Haarlemmermeer	Utrecht	Groningen
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Participatiemonitor (participanten): Als u een algeheel rapportcijfer zou moeten geven voor dit traject tussen 1 en 10, wat zou dat cijfer dan zijn?	6,5	6,3	6,6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Participatiemonitor (participanten): Ik ben tevreden over de uiteindelijke uitkomst van dit participatieproces.	53,00 %	48,00 %	48,00 %	58,00 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Participatiemonitor (participanten): Los van mijn mening over het plan, ben ik tevreden over de manier waarop de uiteindelijke beslissing is genomen.	51,00 %	55,00 %	58,00 %	76,00 %

De benchmark gaat niet primair over ranglijstjes, maar vooral over (van elkaar) *leren*. Binnen het Benchlearning-programma is met name aandacht gevraagd voor het aspect van verankering van burgerparticipatie in het ambtelijk/bestuurlijke proces. Dat is ook door de organisatoren opgepakt.

De eerste leerkringbijeenkomst was hier grotendeels aan gewijd, en ook in de tweede (maart 2012) wordt er aandacht aan besteed. Op de gezamenlijke agenda staan punten als:

- Borging van burgerparticipatie in de organisatie en verminderen van ad-hoc aanpak en afhankelijkheid van individuele (enthousiaste) projectleiders.
- Hoe equippeer je je ambtenaren? Wat kun je van hen verwachten?
- Hoe bepaal je wie de stakeholders bij een bepaald vraagstuk zijn, wie betrek je wel, wie niet en hoe betrek je hen?



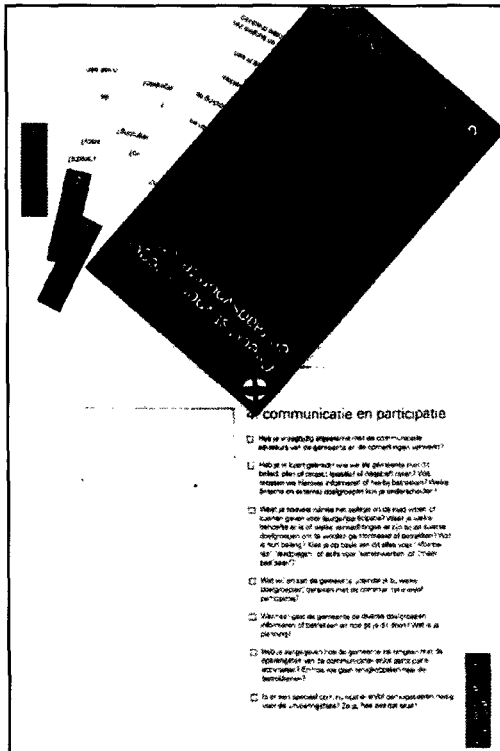
- Hoe kies je het juiste instrumentarium voor burgerparticipatie en wat is de juiste timing in de driehoek van raad, college en ambtelijk apparaat?
- Versterken van bestuurlijke betrokkenheid en bestuurlijk bewustzijn van zowel de voor- als de nadelen, zowel de kansen als de risico's rondom burgerparticipatie.
- Hoe verhoudt democratische legitimiteit zich tot burgerparticipatie, specifiek bij gemeenteverstijgende vraagstukken?
- Hoe betrek je burgers bij abstractere thema's buiten de eigen directe leefomgeving zoals cultuurbeleid?
- Wat zijn succes- en faalfactoren bij participatietrajecten vanuit de gemeente of initiatief van burgers.
- Wat is de rol van de gemeente bij interactie tussen burgers onderling bij publieke opgaven?
- Hoe maak je een aantoonbare kosten-batenanalyse voor participatie?
- Hoe boor je de eigen kracht en talenten van bewoners aan? Inzet social media daarbij.
- Hoe ga je om met botsing van bewonersinitiatieven en vastgesteld beleid?

Gemeenschappelijk ervaren de deelnemers dat burgerparticipatie vooral een kwestie is van cultuurverandering en 'tussen de oren' moet komen, zowel bij ambtenaren als college en raad. In de gemeente Almere werkt men aan de oprichting van een Participatiecentrum, waar goed en bad practices vast worden gehouden en leerervaringen worden uitgewisseld. Utrecht werkt met een Participatiestandaard en biedt haar ambtenaren via de website handzame ondersteuning bij het opzetten van het participatieproces (<http://www.participedia.nl>). Ook de burgers kunnen op deze website zien welke afspraken en mogelijkheden er zijn en wat ze van de gemeente mogen verwachten met betrekking tot participatie.

Tijdens de 2^e leerkringbijeenkomst zal dieper worden ingegaan op het daadwerkelijke benchmarken, het interpreteren van de cijfers en het duiden van de verschillen tussen de deelnemende gemeenten. In het volgende voortgangsverslag zullen we daar verslag van doen.

2. Relatie bestuurlijke dienstverlening

Veel gemeenten geven aan dat het van groot belang is dat burgerparticipatie wordt opgenomen in de formats voor college- en raadsvoorstellen. Overigens is het verlangen van een 'participatieparagraaf' op zich nog geen waarborg voor een gedegen aanpak. Maar het 'dwingt' om – in een vroeg stadium – in elk geval na te denken (en een besluit te nemen) over welke partijen bij een project betrokken zijn en hoe die daarin – al dan niet – zouden kunnen participeren.



In het traject dat we in Groningen op dit moment doorlopen t.a.v. de bestuurlijke dienstverlening is hier nadrukkelijk aandacht voor. Zo wordt in de formats voor college- en raadsvoorstellen onder het kopje ‘Maatschappelijk draagvlak/participatie’ aandacht gevraagd voor een communicatie/participatieplan(netje).

Als handreiking naar de steller van stukken is in het kader van het project bestuurlijke dienstverlening een ‘checklist’ voor college- en raadsvoorstellen – in de vorm van een staalkaart – gemaakt.

Naast aanwijzingen voor de juiste aandacht voor de beleidsmatige, juridische en financiële aspecten bij een voorstel zijn hier ook de stappen aangegeven om te komen tot een goede communicatie- en participatie strategie.

Aan de orde komen onder andere: omgevingsanalyse, schaal, aanwezige ruimte voor participatie, planning/terugkoppeling en beschikbaar budget.

Wellicht kunnen we dit – op vergelijkbare wijze als de aanpak in Utrecht – in een later stadium via intranet of de website digitaal gaan faciliteren.

3. Werkgroep burgerparticipatie

De Utrechtse aanpak staat ook model voor de opzet van een (digitaal) ‘Handboek Participatie’, zoals dat momenteel wordt uitgewerkt door de raads werkgroep Burgerparticipatie. In dit Handboek Lokale Democratie wordt vastgelegd welke methoden en instrumenten de gemeente Groningen hanteert voor het betrekken van inwoners bij gemeentelijke besluitvorming. Het Handboek beoogt een compleet overzicht te geven. Daarbij is de functie van dit handboek om medewerkers optimaal te faciliteren bij de afweging hoe burgers het beste bij besluitvorming kunnen worden betrokken: een handreiking. Tenslotte wordt het handboek ook iets waarop de burgers de gemeente mogen ‘afrekenen’.

De belangrijkste gedachte uit dit handboek is dat er – *voordat* er met de opzet van een plan of project wordt begonnen - goed nagedacht wordt over de communicatie en participatie door belanghebbenden. Het is van belang dat iedere medewerker steeds vanuit die participatiegedachte handelt. Kern hierbij is de ‘participatieladder’ die medewerkers faciliteert bij dit nadenken.

Het is de bedoeling het handboek voor de zomer te laten vaststellen door college en raad.