

## In de Meerssense maat

Onderzoek naar de organisatieontwikkeling van  
de gemeente Meerssen 1993-2006

29 december 2006







## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	
1.1.	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2.	Centrale probleemstelling	5
1.3.	Afgeleide onderzoeksvragen	5
1.4.	Verwachtingen rondom het onderzoek	6
1.5.	Beperkingen tijdens het onderzoek	7
1.6.	Rapportage	8
1.7.	Woord van dank	9
1.8.	MT en MO	9
1.9.	'Bureau 1' en 'bureau 2'	9
1.10.	Leeswijzer	10
2.	Onderzoeksaanpak	
2.1.	Thema proces	11
2.2.	Thema inhoud	13
2.3.	Thema communicatie	14
2.4.	Thema financiën en formatie	14
2.5.	Interviews	15
3.	Thema inhoud	
3.1.	De gang van zaken vóór de organisatieontwikkeling (1981-1993)	16
3.2.	De stand van zaken in 1993	17
3.3.	De organisatieontwikkeling (1993-2006)	18
3.4.	Huidige stand van zaken	21
3.5.	Hoe nu verder?	24
4.	Thema proces	
4.1.	Inleiding	29
4.2.	Verandermanagement	29
4.3.	Projectmanagement	33
4.4.	Kwaliteitsmanagement	36
5.	Thema communicatie	
5.1.	Inleiding	43
5.2.	Communicatie met het management	43
5.3.	Communicatie met de medewerkers	43
5.4.	Communicatie met het college	44
5.5.	Communicatie met OR/GO	45
5.6.	Communicatie met de raad	45
5.7.	Conclusies	48



6.	Thema formatie en financiën	
6.1.	Salariskosten versus formatieomvang	50
6.2.	Opbouw van het personeelsbudget	50
6.3.	Eventuele kosten tengevolge van de formatie-uitbreiding voortvloeiend uit de nota Organisatieontwikkeling	53
6.4.	Met het personeel gepaard gaande kosten(soorten) gedurende het jaar 2005	54
6.5.	Kosten in verband met ingehuurd personeel	54
6.6.	Herschikking van de functies en vervallen functies	54
6.7.	55+-regeling	55
6.8.	Interne en externe kosten van het organisatieontwikkelingstraject	57
6.9.	Noodzaak, onderbouwing en omvang van de reserve P&O	57
6.10.	Inactieven	59
7.	Afronding	
7.1.	Conclusie	60
7.2.	Aanbevelingen	61
Bijlagen		
1.	Onderzoeksvoorstel	65
2.	Lijst van geïnterviewde personen	70
3.	Tijdbalk	71
4.	Nulmeting 1993	76
5.	Situatieschets 2006	78
6.	Opbouw personeelskosten begroting 2005/2006/2007	81
7.	Kostensoorten personeelskosten 2005	93
8.	Kosten i.v.m. inhuur personeel	94
9.	Kosten in verband met de organisatieontwikkeling	97
10.	Zienswijze burgemeester	99
11.	Zienswijze secretaris	101
De Rekenkamercommissie		
	namen,adressen en contactpersonen	112



## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding tot het onderzoek

In 2005 stelt de raad van de gemeente Meerssen vragen aan het college met betrekking tot de formatie, de organisatie en de bedrijfsvoering. Het college doet toezeggingen, met betrekking tot de informatieverstrekking over deze onderwerpen, die volgens de raad niet naar tevredenheid zijn nagekomen. De raad neemt moties en amendementen aan en neemt beslissingen waarop het college naar het oordeel van de raad niet afdoende reageert.

Het gaat hierbij onder andere om:

- de financiële gevolgen van de zogenaamde 55+-regeling
- de hoogte en onderbouwing van de reserve P&O
- de werkelijke formatie versus de formatie volgens de rapporten van Woudstra, Krijger en van Gorp<sup>1</sup>

Het kaderstellend raadsvoorstel met betrekking tot de organisatieontwikkeling over de vanaf 2006 in te zetten koers, wordt in de commissie Algemene Zaken van 2 februari 2006 behandeld<sup>2</sup>. Besloten wordt het raadsvoorstel door te schuiven en te behandelen na de komst van de nieuwe burgemeester.

Op 10 april 2006 vindt het eerste gesprek plaats tussen het presidium en de rekenkamercommissie (hierna de commissie). Bij deze gelegenheid wordt de commissie verzocht een onderzoek uit te voeren met betrekking tot de organisatieontwikkeling. Na dit overleg vindt beraad plaats binnen de fracties hetgeen op 22 mei leidt tot een bespreking in het presidium over de formulering van de centrale probleemstelling en de daarbij behorende onderzoeks-vragen. Op 9 juni 2006 vindt nader overleg plaats tussen burgemeester, secretaris, griffier en de commissie. Naar aanleiding van dit overleg stelt de commissie een onderzoeksvoorstel op. Dit voorstel wordt vervolgens in het presidium van 19 juni besproken. Op basis van deze bespreking vindt aanpassing van het onderzoeksvoorstel plaats, in die zin dat een aantal vragen met betrekking tot de formatie en financiën aan het onderzoeksvoorstel worden toegevoegd. Het definitieve onderzoeksvoorstel is opgenomen in *bijlage 1*.

### 1.2. Centrale probleemstelling

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

*Het College van Burgemeester en Wethouders heeft eind 1993/begin 1994 een organisatie-veranderingsplan vastgesteld. Waar staat de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Meerssen, uitgaande van de doelstellingen van toen, op dit moment? Geef aan welke lessen de gemeente Meerssen uit dit proces kan trekken voor de toekomst en beantwoord een aantal vragen met betrekking tot de formatie en met betrekking tot de personeelskosten.*

<sup>1</sup> Brief VVD-fractie dd. 15-2-2006 aan het college van B&W.

<sup>2</sup> Concept raadsvoorstel volgnummer 0-AZ-04 d. 3 januari 2006



### 1.3. Afgeleide onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen vallen uiteen in vier thema's:

- proces
- inhoud
- communicatie
- formatie en financiën

#### *Proces*

Bij dit thema gaat het om de wijze waarop de organisatieontwikkeling als proces gemanaged is. Het betreft hier vraagstukken als (niet uitputtend):

- waren de doelstellingen voldoende concreet gedefinieerd?
- zijn bij de start van het proces voldoende pijlpalen geslagen?
- zijn de doelstellingen op een logische en planmatige omgezet in concrete acties om die doelen te bereiken?
- is de progressie van het proces voldoende gemonitord?
- is het proces op de juiste wijze en tijdig bijgestuurd?
- zijn bij het proces de juiste deelnemers betrokken?

#### *Inhoud*

Bij dit thema ligt de nadruk op hetgeen de gemeente Meerssen, gezien de stand van zaken medio jaren negentig, wilde bereiken en op de vraag welke van de doelstellingen thans bereikt zijn.

Hierbij moeten onder andere de volgende vragen worden beantwoord:

- wat was de stand van zaken medio jaren negentig?
- wat waren de doelstellingen die de gemeente Meerssen medio jaren negentig wilde bereiken?
- welke doelstellingen heeft de gemeente Meerssen inmiddels bereikt?  
Waar staat de gemeentelijke organisatie nu?
- waaraan moet nog aandacht worden geschonken? Wat zijn de huidige knelpunten?

#### *Communicatie*

De praktijk leert dat het succes bij organisatieveranderingen wordt bepaald door de manier waarop over de (voortgang van) veranderingen wordt gecommuniceerd met alle belang-hebbenden. De commissie schenkt in haar onderzoek afzonderlijk aandacht aan de manier waarop is gecommuniceerd met:

- het college
- de ondernemingsraad (OR) en het georganiseerd overleg (GO)
- het management
- de medewerkers
- de raad

#### *Formatie en financiën*

Dit thema is toegevoegd naar aanleiding van de bespreking van het onderzoeksvoorstel in het presidium van 19 juni. De volgende tien vragen worden door de commissie beantwoord:

1. sporen de totale interne salariskosten van het huidige zittend personeel met de formatieomvang?
2. ga na of alle personeel volgens de loonlijst ook daadwerkelijk bij gemeente Meerssen werkzaam is. Stel vast wie van de medewerkers thans langdurig inactief is.
3. geef inzicht in de diverse met het personeel gepaard gaande kosten(soorten) gedurende het jaar 2005.
4. geef inzicht in de opbouw van het personeelsbudget, zowel in formatieve als in financiële zin.



5. geef aan welke functies middels interne herschikking zijn ingevuld, welke functies zijn vervallen en waar de ermee gepaard gaande taken zijn ondergebracht.
6. geef aan wat de financiële consequenties zijn voortvloeiend uit de 55+regeling.
7. geef inzicht in de kosten i.v.m. ingehuurd personeel gedurende 2005.
8. geef, voorzover mogelijk, inzicht in de totale kosten van het organisatieontwikkelingstraject, zowel intern als extern.
9. geef inzicht in de eventuele kosten tengevolge van de formatie-uitbreiding voortvloeiend uit de nota Organisatieontwikkeling.
10. geef inzicht in de noodzaak, onderbouwing en omvang van de reserve personeel en organisatie.

Op 6 juli 2006 verzoekt het presidium de commissie tevens aan te geven of de genomen maatregelen inzake de non-activiteit (vraag 2 hierboven) op goede gronden zijn genomen<sup>3</sup>. De commissie kan deze vraag niet beantwoorden omdat aard en oorzaak van, wat wordt genoemd de 'non activiteit' alsmede de specifieke rechtspositionele kaders van invloed zijn op de financiële gevolgen. De kaders bij non-activiteit ten gevolge van (situationele) arbeids-ongeschiktheid zijn anders dan bij non-activiteit ten gevolge van bijvoorbeeld overtolligheid. Daarnaast spelen de afspraken met betrokkenen over bijvoorbeeld outplacement, de reïntegratieinspanningen van de werkgever, etc. een rol. De Wet Poortwachter legt werkgevers verplichtingen op met betrekking tot de interne dan wel externe reïntegratie. Bovendien kunnen de financiële gevolgen voor de gemeente op korte termijn ook sterk afwijken van die op langere termijn.

#### 1.4. Verwachtingen rondom het onderzoek

De commissie heeft, na de start van het onderzoek en na de formulering van het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen, een aantal personen (OR/GO, raadsleden, medewerkers en leidinggevendenden) gevraagd wat zij van dit onderzoek verwachten c.q. wanneer zij het onderzoek als geslaagd zouden kwalificeren. Hieronder volgt een opsomming van de gegeven antwoorden:

- a. de commissie moet aangeven of de begroting in financieel opzicht overeenkomt met de taken.  
Met andere woorden: geef aan of de omvang van de formatie in Meerssen reëel is c.q. geef aan hoe groot deze formatie zou moeten zijn.
- b. de commissie moet adviseren over hoe de organisatie van gemeente Meerssen de burger het beste kan bedienen.
- c. de commissie moet fouten uit het verleden traceren en moet aangeven waar het met de organisatie van Meerssen naar toe moet.
- d. de commissie moet aanbevelingen doen omtrent de manier waarop een organisatieontwikkelings-traject moet worden aangepakt: meer structuur, meer visie en minder ad hoc.
- e. geef een transparant beeld van de organisatieontwikkeling, het P-budget, de 55+-regeling en de bedrijfsvoering.
- f. de commissie moet aangeven hoe de raad zijn toetsende rol moet/kan waarmaken.
- g. zorg voor besef bij college en raad van elkaanders posities.
- h. geef aan hoe de verhouding moet zijn tussen de bestuursorganen (college en raad).
- i. lever informatie over de wijze waarop het college haar mandaat uitvoert c.q. hoe het college de organisatie stuurt en met de bedrijfsvoering bezig is.
- j. geef aan hoe de raad kaders moet stellen aangaande de organisatieontwikkeling en het personeel.

De commissie zal niet aan alle verwachtingen kunnen voldoen. De commissie is immers gehouden aan haar onderzoeksvoorstel zoals met de raad besproken. Bovendien is de commissie beperkt in haar budget en beschikt zij niet over de competenties om aan alle hierboven uitgesproken verwachtingen te voldoen. Wat dit laatste betreft gaat het met name om de onder a en b geformuleerde verwachtingen.

<sup>3</sup> Brief aan rekenkamercommissie van 6 juli 2006 inzake herzien onderzoeksvoorstel Rekenkamercommissie.



In dit rapport zet de commissie wel de, door een extern adviesbureau in het verleden bepaalde, normformatie af tegen de huidige formatie. Het bepalen van de formatie zoals deze thans nodig zou zijn vereist gedetailleerd inzicht in het takenpakket van iedere afzonderlijke afdeling. De vraag met betrekking tot het optimaliseren van de dienstverlening valt volgens de commissie buiten de scope van dit onderzoek.

Op de vragen vermeld onder c, d en e wordt door de commissie voor een deel ingegaan. De commissie geeft inzicht in het proces dat vanaf 1993 tot heden is doorlopen en legt de zwakke punten hierin bloot. Tevens geeft de commissie weer waar de organisatie van Meerssen thans staat en wat hieraan nog moet gebeuren. Ook de vragen f tot en met j, waarbij de rolverdeling tussen college en raad centraal staat, krijgen van de commissie aandacht. In het hoofdstuk communicatie wordt hierop nader ingegaan.

De commissie realiseert zich dat zij, door in te gaan op de vragen zoals verwoord onder c en d, niet alleen terugkijkt maar ook vooruitkijkt en hiermee verder gaat dan de in bijlage 1 opgenomen onderzoeksopdracht. In dit rapport is een afzonderlijke paragraaf aan de toekomst gewijd (paragraaf 3.5). De commissie rekent het tot haar (algemene) taak om waar dan ook aanbevelingen te doen. Bovendien is door meerdere geïnterviewden benadrukt dat het wenselijk is dat de commissie niet alleen naar het verleden kijkt maar zich ook een mening vormt over het in de nota Organisatieontwikkeling geformuleerde beleid. De commissie komt graag aan dit verzoek tegemoet.

## 1.5. Beperkingen tijdens het onderzoek

De commissie heeft bij de uitvoering van het onderzoek op geen enkele wijze oppositie ondervonden. De commissie heeft alle benodigde medewerking gekregen. Interview-afspraken werden nagekomen en benodigde dossierstukken werden zo snel mogelijk op aanvraag aangeleverd. Toch liep de commissie tegen beperkingen aan. De commissie hecht eraan hierop op voorhand te wijzen.

De periode waarop het onderzoek betrekking heeft is erg lang. Het in deze periode gevormde dossier is omvangrijk. Personen die het proces hebben meegemaakt kunnen feiten vergeten of door elkaar halen. Het onderzoeksterrein is bovendien moeilijk af te bakenen. Naast gemeentebreed ondernomen acties zijn er ook binnen de productgroepen/afdelingen acties ondernomen. Het aantal geïnterviewden is groot (en groter dan aanvankelijk voorzien) en de visie van de geïnterviewden verschilt sterk. Niet iedere geïnterviewde heeft het proces vanaf 1993 meegemaakt. Een aantal van de geïnterviewden heeft de organisatie inmiddels verlaten.

Om deze reden, in combinatie met tijds- en budgettaire overwegingen en omwille van een beknopte rapportage heeft de commissie concessies moeten doen, zowel wat betreft de diepgang als wat betreft de breedte van het onderzoek. Er is veel meer te vertellen dan thans in het rapport is verwoord. Zo zijn op basis van de interviews door de commissie slechts rode draden getrokken. Niet alles wat in de interviews ter sprake kwam komt direct in de rapportage terug. De geïnterviewden zullen hun respons niet letterlijk in dit rapport terugzien. Het is niet mogelijk -en ook niet zinvol- om het gehele organisatieontwikkelingsproces in detail in dit rapport te beschrijven. De commissie heeft zich beperkt tot de gemeentebrede majeure acties binnen het ontwikkelingsproces. De commissie heeft ook niet alle dossierstukken gedetailleerd tot zich kunnen nemen. Bij de dossieranalyse is - om overdaad aan informatie te voorkomen - bewust een grove stofkam gebruikt. Hiermee is overigens niet gezegd dat de commissie het gevoel heeft wezenlijke stukken te hebben gemist.

De commissie gaat voornamelijk in op de activiteiten die de drie belangrijkste organisatie-adviseurs hebben uitgevoerd. Dit neemt niet weg dat de commissie ook kennis heeft genomen van de werkzaamheden van andere externe bureaus. Waar relevant voor de rapportage, worden deze activiteiten



aangehaald. Deze betroffen slechts een specifiek deel van de organisatie (productgroep/afdeling) of waren slechts van korte duur of incidenteel.

## 1.6. Rapportage

Het onderzoek is uitgevoerd door Wil Lindelauf en John Havenith beiden lid van de rekenkamercommissie en John Veugelers, secretaris van de rekenkamercommissie. Gelet op de positie van haar echtgenoot in de gemeente Meerssen heeft Mimi Crijns, lid van de rekenkamercommissie, niet aan het onderzoek deelgenomen.

Het conceptrapport is door de onderzoekers aan de overige leden van de commissie voorgelegd, binnen de commissie besproken en vervolgens, zonodig, aangepast. Op 4 december 2006 is het rapport, zonder conclusies en aanbevelingen, voor hoor en wederhoor voorgelegd aan burgemeester en gemeentesecretaris.

Nadat de commentaren van burgemeester en secretaris op 18 december waren terug-ontvangen heeft op een aantal punten aanpassing van de tekst plaatsgevonden. Deze aanpassingen hadden alléén betrekking op door de secretaris geconstateerde onjuistheden aangaande de *feiten*. De zienswijzen van burgemeester en secretaris zijn integraal aan dit rapport toegevoegd. *Zie bijlage 10 en 11.*

## 1.7. Woord van dank

De commissie dankt (oud) bestuurders, leidinggevend en medewerkers van de gemeente Meerssen voor hun gastvrijheid en voor de coöperatieve manier waarop met de commissie werd samengewerkt. De commissie spreekt de hoop en verwachting uit dat dit rapport een bijdrage levert aan een constructief, bestuurlijk en ambtelijk debat over hoe met organisatieontwikkeling, bedrijfsvoering en personeelsbeleid in de toekomst moet worden omgegaan.

## 1.8. MT en MO

In dit rapport worden de begrippen MT (management team) en MO (management overleg) door elkaar gebruikt. Dit wordt veroorzaakt doordat de benaming van het team van leidinggevend in de loop der tijd in Meerssen wijzigt. Tot oktober 1994 wordt gesproken over een MT bestaande uit de secretaris en de hoofden van de afdelingen. Na oktober 1994 bestaat het MT uit de secretaris en drie andere functionarissen die niet direct leidinggevend waren maar een breed aandachtsveld onder hun hoede hadden. Na het vertrek van twee MT-leden en de functiewijziging van de adjunct-secretaris bestaat het MT, dan omgedoopt tot MO, uit de secretaris en de productgroep coördinatoren. In de loop van 2005 is deze naam weer gewijzigd in MT. Het college heeft hierom verzocht. Het MT moet, meer dan in het verleden het geval was, als sparringpartner optreden bij bijvoorbeeld het ontwikkelen van strategische beleidsuitgangspunten vanuit een organisatiebrede invalshoek en met een blik naar buiten.

## 1.9. 'Bureau 1' en 'bureau 2'

Twee bureaus die in de gemeente een belangrijke bijdrage leverden aan de organisatieontwikkeling worden in dit rapport vermeld onder de naam 'bureau 1' en 'bureau 2'. Reden hiervoor is dat aangaande het presteren van deze bureaus binnen de gemeente Meerssen enige discussie bestaat. Met het oog op de commerciële belangen van beide bureaus vermeldt de commissie de daadwerkelijke namen van deze bureaus niet. Ten aanzien van de andere bureaus ziet de commissie geen aanleiding om de namen van deze bureaus niet te vermelden.



### 1.10. Leeswijzer

De vier hierboven genoemde thema's krijgen ieder een plaats in de volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt allereerst de onderzoeks aanpak beschreven. In hoofdstuk 3 geeft de commissie een beschrijving van de gang van zaken met betrekking tot de organisatie vanaf het ontstaan van de gemeente Meerssen tot heden. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de stand van zaken in 1993, voordat met de organisatieontwikkeling werd gestart, en de huidige stand van zaken.

Het thema inhoudt dus. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop de organisatieontwikkeling is gemanaged. Hierin staat dus het thema proces centraal. In hoofdstuk 5 wordt het thema communicatie aangesneden. In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de manier waarop binnen en rondom het organisatieontwikkelingsproces is gecommuniceerd. In hoofdstuk 6 worden de aanvullende vragen over de formatie en de financiën beantwoord.

De conclusies worden in de loop van het rapport zelf verwoord. De daaruit resulterende aanbevelingen treft u eveneens over het rapport verspreid aan. Omwille van de leesbaarheid zijn de aanbevelingen ***cursief*** afgedrukt. Alle aanbevelingen worden aan het einde van dit rapport, in hoofdstuk 7, gerecapituleerd. In dat hoofdstuk is tevens een eindconclusie opgenomen.



## 2. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek werd verricht door middel van documentanalyse (dossieronderzoek) en interviews. Dit geldt voor alle vier de thema's binnen het onderzoek. De interviews dienden ter bevestiging van het door de dossiers opgeroepen beeld en omgekeerd. In totaal werden 28 personen geïnterviewd. Voor een lijst van alle geïnterviewden verwijst de commissie naar *bijlage 2* van dit rapport. Daarnaast voerde de commissie een beperkte literatuurstudie uit gericht op de in de volgende paragrafen genoemde denkmodellen en werd de rapportage van de rekenkamer van de gemeente Venlo, inzake de rol van de raad bij de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat, door de commissie geraadpleegd. Hieronder wordt de onderzoeksaanpak, per afzonderlijk thema, kort samengevat.

### 2.1. Thema proces

Bij dit thema ligt de nadruk op de *beheersing* van het organisatieontwikkelingsproces. Om concrete uitspraken over de procesbeheersing te kunnen doen was allereerst gedetailleerd inzicht in de procesgang noodzakelijk. Hiervoor is het dossier aandachtig bestudeerd. Een beschrijving van de procesgang treft u aan in het volgende hoofdstuk. Daarnaast is een bijlage bij dit rapport gevoegd waarin de meest belangrijke documenten die in het kader van de organisatieontwikkeling zijn geproduceerd vanaf 1993 tot nu toe worden opgesomd (*bijlage 3*).

Om te bepalen hoe een organisatieontwikkeling gemanaged zou moeten worden heeft de commissie een aantal denkmodellen gebruikt. Deze 'raamwerken' zijn gebruikt om de onderzoekswerkzaamheden van de commissie te stroomlijnen, de interviews goed voor te bereiden, documenten te 'scannen' en uiteindelijk de rapportage in te richten. Als denkmodellen dienden:

- projectmanagement
- verandermanagement
- kwaliteitsmanagement

Deze modellen zijn door de commissie gebruikt als 'kapstok' waaraan de beoordeling van de procesbeheersing is 'opgehangen'. De modellen kunnen strikt genomen niet worden opgevat als objectieve norm of referentiekader. De modellen zijn gebruikt om de procesbeheersing 'vast te kunnen pakken'. Voor dit onderzoek is het niet mogelijk om een objectieve norm te ontwikkelen. Feitelijk heeft de commissie als referentiekader het *subjectieve* begrip 'goed management' gebruikt. Dat wil zeggen dat de commissie de gang der dingen heeft afgezet tegen de wijze waarop 'een goede manager' het proces, achteraf bezien, aangepakt zou hebben. Om te kunnen bepalen hoe dit 'goed management' er uit moet zien zijn de onderstaande drie denkmodellen als uitgangspunt gebruikt.

#### *Projectmanagement*

Ofschoon organisatieontwikkeling een continu en dus oneindig proces is, is het verdedigbaar om dit proces op te vatten als een veranderproject. Projectmatig werken vereist een zekere mate van projectmanagement. Adequaat projectmanagement impliceert een bepaalde, voorgeschreven manier van werken, c.q. een voorgeschreven manier van projectbeheersing. De Meerssense gang van zaken kan tegen deze voorgeschreven manier worden afgezet. Bij adequaat projectmanagement dient verantwoord te worden omgegaan met de volgende (in de literatuur veelvuldig genoemde) zes beheersfactoren:



#### – *Tijdbeheersing*

Bij tijdbeheersing gaat het om het in bedwang houden van:

- de doorlooptijd van het project
- de verwerkingstijd c.q. het aantal uren dat aan het project wordt besteed

#### – *Geldbeheersing*

Hierbij gaat het primair om het binnen de grenzen blijven van de begroting

#### – *Organisatiebeheersing*

Organisatiebeheersing gaat in op de vraag hoe de organisatie van het project/proces is ingericht. Het gaat hierbij om het optimaliseren van de samenwerking binnen het project. Wie zijn de verschillende actoren binnen en buiten het project, wat is hun relatie ten opzichte van elkaar?

#### – *Informatiebeheersing*

Bij informatiebeheersing gaat het over het beheersen van de informatiestromen binnen het project. Het is zaak dat iedereen die direct aan het project meewerkt steeds weet wat van hem wordt verwacht en dat alle relevante informatie wordt gearhiveerd. Het gaat hierbij om de vraag op welke manier de werkzaamheden worden gecoördineerd en de manier waarop besluiten tot stand komen.

#### – *Communicatiebeheersing*

Communicatie heeft raakvlakken met informatiebeheersing. Bij communicatie gaat het om het onderhouden van contacten binnen het projectteam en tussen het project enerzijds en de projectomgeving anderzijds.

#### – *Kwaliteitsbeheersing*

Kwaliteitsbeheersing houdt in dat de gewenste kwaliteit c.q. de gewenste effecten binnen de daarin overeengekomen randvoorwaarden van tijd, geld, organisatie, informatie en communicatie, wordt gerealiseerd. Het projectresultaat moet hierbij aan heldere en eenduidige, vooraf gestelde kwaliteitseisen voldoen. Het bereiken van kwaliteit is te managen. Op de manier waarop dit moet gebeuren wordt hieronder onder het kopje “kwaliteitsmanagement” nader ingegaan.

### *Verandermanagement*

De organisatieontwikkeling kan, naast een project, tevens worden beschouwd als een veranderingsproces. Om veranderingen met succes te kunnen doorvoeren is, aldus Knoster<sup>4</sup>, de aanwezigheid van vijf randvoorwaarden van primair belang, te weten:

- visie: indien visie ontbreekt loopt men het risico dat verwarring optreedt. Men weet niet (meer) waar men naar toe moet/gaat.
- plan van aanpak: indien een dergelijk plan ontbreekt kan men in een tredmolen terechtkomen. Ondanks alle inspanningen komt men geen stap vooruit.
- draagvlak: indien er bij degenen die moeten veranderen geen sprake is van draagvlak kan weerstand ontstaan.
- vaardigheden: als veranderaars of degenen die moeten veranderen niet voldoende vaardigheden tot veranderen in huis hebben, bestaat het risico dat er ongerustheid en twijfel ontstaat over de vraag of de vereiste veranderingen wel kunnen worden doorgevoerd.
- middelen: indien onvoldoende geld, tijd en hulpmiddelen aanwezig zijn, kan dit leiden tot frustratie. Men wil wel, maar men kan niet.

4 T. Knoster, Managing complex change (1991)



### *Kwaliteitsmanagement*

Om grip te krijgen op de manier waarop in Meerssen de gewenste resultaten zijn bereikt heeft de commissie gebruik gemaakt van de zogenaamde Deming-cyclus. Deze valt uiteen in vier componenten, te weten:

- Plan:* is bepaald welke activiteiten moeten worden ondernomen, is bepaald welk effect met deze activiteiten moet worden behaald en vormen de activiteiten het juiste antwoord op de situatie op dat moment?
- Do:* is de uitvoering overeenkomstig de planning c.q. (bij uitbesteding) is vastgesteld of de uitvoering overeenkomstig de planning is?
- Check:* is bepaald of de behaalde resultaten/effecten overeenkomstig de planning zijn?
- Act:* is, indien daar aanleiding voor was, tijdig en toereikend bijgestuurd c.q. zijn de bereikte resultaten voldoende geborgd?

Om te bepalen of de binnen de organisatieontwikkeling te onderkennen acties ook het gewenste resultaat hebben opgeleverd is (uit capaciteits- c.q. budgettaire overwegingen) bij de drie meest wezenlijke en kostbare subprocessen binnen de organisatieontwikkeling nagegaan of de Deming-cyclus goed doorlopen is. Deze drie subprocessen zijn:

- de werkzaamheden van bureau 1
- de werkzaamheden van bureau 2
- de werkzaamheden van Woudstra, Krijger en van Gorp

Hierbij zijn de volgende vragen beantwoord:

- was de visie die ten grondslag lag aan de ondernomen actie en de daarin genomen stappen voldoende uitgekristalliseerd en geformuleerd.
- is het op te lossen probleem voldoende in kaart gebracht?
- was de genomen stap binnen de organisatieontwikkeling logisch gezien het probleem waarmee de gemeente zich geconfronteerd zag? Was de actie het juiste antwoord op het probleem?
- zijn de te bereiken (tussen)resultaten voldoende helder en concreet geformuleerd?
- was de openvolging van de ondernomen stappen logisch?
- was de planning haalbaar? Waren de te bereiken tussenresultaten haalbaar? Was men niet te ambitieus?
- zijn de geplande acties juist en volledig uitgevoerd?
- heeft (voldoende) monitoring plaatsgevonden van de bereikte (tussen) resultaten?
- heeft voldoende evaluatie plaatsgevonden van de bereikte (tussen)resultaten?
- heeft men aan de hand van monitoring/evaluatie (tijdig) de juiste beslissingen genomen.
- zijn naar aanleiding van de verschillende rapporten de juiste maatregelen getroffen, of zijn de rapporten onder in de la terecht gekomen?

## 2.2. Thema inhoud

Om te bepalen waar de organisatie stond in 1993 maakte de commissie gebruik van een nul-meting die in 1993, door de werkgroep organisatie in verandering, is uitgevoerd. Deze nulmeting is door de commissie geclusterd volgens het zogenaamde 7-ss-en model van McKinsey. Dit model valt uiteen in de volgende componenten:

- Shared Values (significante normen en waarden): de gezamenlijke waarden die men in de organisatie heeft, kortweg de bedrijfscultuur.
- Strategy (strategie): een plan om de doelstellingen te realiseren.
- Systems (systemen/beheersmaatregelen): de menselijke en technische informatie- en communicatiesystemen, inclusief de informele vormen.



- Structure (structuur): de organisatievorm, het organisatieschema, interne relaties, autoriteiten enzovoort.
- Style (stijl/cultuur): de manier van leiderschap en het met elkaar omgaan.
- Staff (staf/bemensing): het juiste personeel op de juiste plaats nu en later, kortweg: het personeelsbeleid.
- Skills (sleutelvaardigheden): de vaardigheden waarmee de organisatie zich onderscheidt van anderen en die terug te voeren zijn op de vaardigheden op individueel niveau.

Deze zeven componenten zijn voor een organisatie belangrijk en hangen met elkaar samen. Het heeft geen zin er maar twee op orde te hebben. De componenten moeten alle zeven de juiste inhoud hebben en goed samen passen.

Per afzonderlijke component heeft de commissie vastgesteld wat de stand van zaken was in 1993, welke acties men wenselijk achtte bij de start van en in het verdere verloop van de organisatieontwikkeling, welke acties zijn doorgevoerd vanaf 1993 tot heden en wat in de periode 1993 tot heden is bereikt.

In verband met het beperkte budget en om te voorkomen dat de organisatie te zwaar belast zou worden met het rekenkameronderzoek is niet iedere medewerker in de organisatie door de commissie benaderd. De beschrijving van de huidige situatie is gebaseerd op de opvattingen van de leidinggevenden, de afvaardiging van de OR en het GO en een beperkt aantal medewerkers (*zie tevens bijlage 2*).

### 2.3. Thema communicatie

Voor het thema communicatie is geen goed/objectief normenkader voorhanden. Wat onder 'goede communicatie' moet worden verstaan is voor iedereen anders. Op hoofdlijnen gaat het bij goede communicatie om de volgende twee vragen:

- is met degene waarmee gecommuniceerd moest worden ook gecommuniceerd?
- zo ja: is met deze persoon/deze groep tijdig, juist en volledig gecommuniceerd?

De commissie is in het dossier en door middel van interviews op zoek gegaan naar signalen die op niet adequate communicatie duiden. Alle gremia waarmee adequate communicatie had moeten plaatsvinden binnen de ambtelijke organisatie (medewerkers, leidinggevenden en OR/GO) of buiten de ambtelijke organisatie (raad en college) zijn hiertoe gehoord. De door de interviews verkregen informatie is, voor zover mogelijk, gestaafd met documentatie uit het dossier.

### 2.4. Thema Financiën en Formatie

Ook bij dit thema hanteerde de commissie geen modellen. Enerzijds omdat de vraagstelling in dit thema hiertoe geen aanleiding gaf, anderzijds vanwege de veelsoortigheid van de gestelde vragen. De tien onderzoeksvragen zijn stuk voor stuk beantwoord aan de hand van documentatie en interviewinformatie.

De geraadpleegde documenten zijn:

- (stukken uit) de financiële administratie
- (stukken uit) de salarisadministratie
- de begroting en tussentijdse rapportages en jaarstukken
- diverse interne nota's



## 2.5. Interviews

Zoals reeds bij de inleiding van dit hoofdstuk verwoord, zijn in totaal 28 personen geïnterviewd.

Deze personen kunnen worden onderverdeeld in:

1. afvaardiging van de medewerkers
2. alle leidinggevenden
3. een afvaardiging van de OR en het GO
4. een afvaardiging van de raadsleden
5. (oud)bestuurders
6. (oud)medewerkers P&O en secretaris

Met de medewerkers is met name ingegaan op de huidige stand van zaken, hoe met de medewerkers is gecommuniceerd en hoe door de medewerkers het proces is beleefd.

Bij de leidinggevenden stonden dezelfde vragen centraal. Daarnaast is ingegaan op de acties die binnen de afdelingen zelf zijn ondernomen, is de formatie/bemensing van de afdelingen besproken en is de vraag opgeworpen of aan de in paragraaf 4.2 (verandermanagement) vermelde vijf randvoorwaarden werd voldaan.

Met de OR/GO is gesproken over de relatie met de WOR-bestuurder (gemeentesecretaris) en over de in de loop der tijd binnen de organisatie geboekte resultaten.

Met de raadsleden is vooral gesproken over de noodzaak van dit onderzoek en over de betrokkenheid van de raad bij de organisatieontwikkeling.

Met de (oud) bestuurders is vooral ingaan op hun betrokkenheid bij de organisatieontwikkeling en op de vraag of aan de vijf randvoorwaarden tot veranderen werd voldaan.

Met de (oud) medewerkers P&O en de secretaris is het proces van begin tot het eind doorgesproken en zijn vragen gesteld die naar aanleiding van de interviews met anderen en op basis van het dossier werden opgeroepen.



### 3. Thema inhoud

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op het doorlopen proces vanaf 1993 tot heden. Ingegaan wordt op het verloop van dit proces, dat wil zeggen:

- de gang van zaken vóór de organisatieontwikkeling (1981-1993)
- de stand van zaken bij de start van de organisatieontwikkeling (nulmeting)
- het proces van de organisatieontwikkeling (1993-2006)
- de huidige stand van zaken

Daarnaast wordt in een afzonderlijke paragraaf aangegeven hoe het, naar de mening van de commissie, verder moet met de organisatieontwikkeling. De commissie gaat bij het in beeld brengen van het proces (paragraaf 3.3) louter beschrijvend te werk. De historie wordt beschreven. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op de wijze waarop het proces is gemanaged en op de manier waarop tijdens dit proces is gecommuniceerd met participanten en buitenstaanders.

#### 3.1. De gang van zaken vóór de organisatieontwikkeling (1981-1993)

De huidige gemeente Meerssen is bij de gemeentelijke herindeling in 1981 ontstaan uit de voormalige gemeenten Bunde, Geulle, Ulestraten en Meerssen. Zoals niet ongebruikelijk in een dergelijke situatie bestond veel verzet bij de gemeenten die 'opgingen' in de gemeente Meerssen. De sociale gevolgen dienden beperkt te blijven. Een voorwaarde was dat alle medewerkers van de voormalige gemeenten in de nieuwe organisatie zouden worden ingepast behoudens zij die gebruik konden maken successievelijk gebruik maakten van het sociale vangnet.

De huidige gemeentesecretaris werd in 1982 in die functie benoemd. Voor de nieuwe gemeente werd een organisatiemodel met zeven afdelingen ontworpen waarvan kan worden aangenomen dat de verplichte inpassing van zittend personeel van wezenlijke zo niet van doorslaggevende betekenis is geweest. Aangetekend werd immers dat wanneer door personeelsverloop of anderszins daartoe de noodzaak mocht blijken, het model zou worden teruggebracht naar minder afdelingen.

Vakkennis was destijds de bouwsteen van de organisatie en hét criterium voor een leidinggevende functie. De aansturing vond centraal plaats zonder een concrete overlegstructuur en een daarbij behorende cultuur. Later werden hoofdafdelingen ingesteld en een stafafdeling voor een vorm van centrale afstemming. De top werd smaller maar er kwamen leidinggevendenden, en dus hiërarchische echelons bij. Er was sprake van een piramidale organisatiestructuur met een topdown benadering.

Bezuinigingen met gelijktijdig een gestage uitbreiding van taken en meer eisende burgers deden in de tweede helft van de jaren tachtig de belangstelling voor prestatie- c.q. productgericht werken toenemen. Ook de managementstijl moest worden aangepast. Het begrip 'integraal management' wordt geïntroduceerd. Voorbeelden van veranderingen in deze richting begin jaren negentig zijn het bedrijfsplan, de training functioneringsgesprekken en de instelling van het managementteam

(MT). Uitgangspunt was dat de leden van het MT gezamenlijk verantwoordelijk waren voor het functioneren van de gehele organisatie<sup>5</sup>.

5 Rapportage werkgroep organisatie in verandering gemeente Meerssen, december 1993



Er heerste binnen de organisatie een cultuur die als negatief werd ervaren. Van gelijkgezindheid en samenhang was geen sprake. In de top leek een machtsstrijd te woeden. Er was sprake van verkokering en bureaucratisme. De communicatie werd negatief gewaardeerd als zijnde niet open, zonder doelen, met onvrede over het overleg: teveel schriftelijk en te weinig persoonlijk.

Leidinggevendenden stonden bloot aan zware (zelf)kritiek, opereerden te weinig mensgericht en onvoldoende luisterend. De sfeer en omgang tussen leiding en niet-leiding werden als introvert, star, feodaal en stroef gekwalificeerd. De werksfeer in het echelon niet leidinggevendenden werd daarentegen als prettig ervaren.

Veel medewerkers vertelden nog met weemoed over de oude organisaties waarin zij vroeger werkzaam waren. In 1993, twaalf jaren na de samenvoeging, was deze samenvoeging voor veel medewerkers een nog onverwerkte zaak, die van invloed was op de structuur en de cultuur van de organisatie<sup>6</sup>.

De tijdens een training 'functioneringsgesprekken' door het voltallige personeel blootgelegde problemen in de organisatie (voorjaar 1993), waren voor de dienstleiding aanleiding tot het instellen van een ambtelijke werkgroep onder leiding van de secretaris. De opdracht was het formuleren van uitgangspunten voor een effectieve ontwikkeling van de organisatie, waartoe een knelpunteninventarisatie en -analyse werd uitgevoerd. Het college stemde in met deze werkgroep.

### 3.2 De stand van zaken in 1993

De werkgroep verzamelde een groot aantal knelpunten en concludeerde dat de organisatie te versnipperd was qua structuur en verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. Overigens merkte de werkgroep op dat de knelpunten waren geïnventariseerd, hetgeen niet gelezen moest worden alsof er alleen maar knelpunten zouden zijn.

De knelpunteninventarisatie van de werkgroep is door de commissie als nulmeting gebruikt voor het onderzoek naar de organisatieontwikkeling vanaf 1993 tot heden. Deze inventarisatie is als *bijlage 4* bij dit rapport gevoegd. In paragraaf 3.4. wordt ingegaan op de vraag welke van deze punten thans nog steeds actueel zijn.

De activiteiten van de werkgroep, discussie over kerntaken, efficiency en effectiviteit waren aanleiding tot een omvorming van de organisatie. In de rapportage van december 1993 doet de werkgroep een reeks aanbevelingen ten aanzien van de:

- cultuur
- formele organisatie
- structuur
- informele organisatie
- communicatie en informatievoorziening.

De cultuur diende de organisatiebepalende factor te worden, de mens (medewerker) als het belangrijkste kapitaal. Aanbevelingen hadden onder meer betrekking op de invoering van integraal management, beoordeling op leidinggevende kwaliteiten, het leggen van bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie en derhalve het verminderen van het aantal leidinggevende echelons, betere en directe communicatie met en tussen medewerkers en verbetering van de ondersteuning van het bestuur.

Speciale aandacht wordt door de werkgroep gevraagd voor:

- het 'doseren van het vernieuwingsproces' dat wil zeggen: stel prioriteiten, doseer de acties en faseer ze eventueel over meerdere jaren

<sup>6</sup> Discussiestuk in het kader van de efficiency-operatie, januari 1994



- draagvlak/commitment: hierbij gaat het om feedback, een breed draagvlak van hoog tot laag, bestuurlijk en ambtelijk en betrokkenheid van medezeggenschapscommissie en georganiseerd overleg.
- tussentijdse bijsturing: “*in de praktijk kunnen acties heel anders uitpakken dan bedoeld. Binnen de gekozen strategie dient daarom voldoende ruimte aanwezig te zijn om zo nodig bij te sturen*”.

### 3.3. De organisatieontwikkeling (1993-2006)

Hieronder wordt de geschiedenis in beeld gebracht van het proces dat vanaf 1993 is doorlopen. Uit praktische overwegingen is deze geschiedenis niet geheel chronologisch beschreven maar op basis van de bureaus die de gemeente hebben ondersteund. De inzet van de bureaus vertoont enige overlap.

#### 3.3.1. Bureau 1 (1993-1996)

Medio 1993 werden vier bureaus uitgenodigd om, middels presentaties, hun mogelijkheden te etaleren bij de ondersteuning van het transformeren van het bestaande ambtelijk apparaat naar een output-c.q. resultaatgerichte organisatie. De procedure leidt tot de overeenkomst met bureau 1, van oktober 1993. Bureau 1 zou voor de periode 1 november 1993 tot 1 april 1994 het projectmanagement verzorgen gericht op deze zogenaamde efficiencyoperatie. Daartoe worden twee projectleiders parttime in Meerssen gestationeerd. De projectleiders waren gedurende deze periode rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan burgemeester en secretaris<sup>7</sup>. De opdracht liep uit tot eind 1994. Samen met bureau 1 werden na hun vertrek ook nog drie evaluaties uitgevoerd in december 1994, juni 1995 en februari 1996. Hierop gaat de commissie in paragraaf 4.4.1. in het kort nader in.

#### 3.3.2. Oikos (1995-1996)

Het alom geaccepteerde uitgangspunt was de invoering van een platte organisatie gericht op zelfsturing van medewerkers. Een dergelijke ontwikkeling vraagt een grote mate van bereidheid tot veranderen van alle deelnemers met name ook van het eigen gedrag en werkhouding. Het MT was van mening dat verdere ondersteuning wenselijk was. Het Bureau Oikos kreeg daarvoor de opdracht van het college. De opdracht aan Oikos was vergroting van het zelfsturend vermogen, verbetering van de teamgeest en de vergroting van het draagvlak voor visie en verandering.

Start van het project was eind 1995. In de periode december 1995 tot en met september 1996 vonden sessies plaats met college, MT en medewerkers. De trainingen door het Bureau Oikos werden gedifferentieerd per productgroep. De sessies met de medewerkers mislukten (zie paragraaf 4.2.3). Op 5 september 1996 vond een training plaats voor het college en het MT met als doel om bestuur en MT te laten werken aan een gemeenschappelijke visie voor de gemeente Meerssen en het maken van een vertaalslag naar concreet gedrag. De basis werd gevormd door de beschouwing van de secretaris over missie en visie van 26 augustus 1996.

#### 3.3.3. Woudstra, Krijger en van Gorp (1997-2005)

Eind november 1996 werd aan Woudstra, Krijger en van Gorp (WKG) de opdracht verleend te adviseren over de organisatieverandering van de productgroep Openbare Werken (OW) middels de afstoting van de uitvoerende werkzaamheden alsmede over de integratie van de afgeslankte productgroep OW met de productgroep Openbare Voorzieningen (OV).

<sup>7</sup> Overeenkomst gemeente Meerssen – bureau 1, oktober 1993



WKG merkte in het rapport van 20 januari 1997 het belang op van een eenduidige visie en geeft aan hoe de infrastructuur van Meerssen er uit diende te zien. Toegevoegd werd dat deze visie op dat moment ontbrak. WKG adviseerde over het besturings- en aansturingsmodel en de implementatie en integratie van beide productgroepen. Eveneens werd er een overzicht geproduceerd van de formatie volgens het productgroepwerkplan en de structureel benodigde formatie (na afronding van de projecten van het centrumplan). Op 18 maart 1998 stelde WKG de eindrapportage 'Integratie productgroepen Openbare Voorzieningen en Openbare Werken' op. Daarin waren opgenomen de stand van zaken per medio maart 1998 alsmede enkele adviezen<sup>8</sup>.

In februari 2001 bracht WKG het Organisatierapport Bouwen, Wonen en Milieu (Bomil) uit betreffende de integratie van de productgroepen Bouwen, Wonen en Milieu. De nadruk werd daarbij gelegd op integrale beleidsvorming, de regiefunctie van de gemeente, geïntegreerd gebiedsbeheer, het versterken van het ruimtelijk beheer en het integraal bedienen van de klant. Daarnaast werd ingegaan op het be- en aansturingsmechanisme van de productgroep Bomil, de benodigde (personele) middelen en de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de benodigde bezetting (formatieplan).

In februari 2002 bracht WKG het Evaluatierapport Productgroep Openbare Werken uit. Dit rapport over de evaluatie en organisatieontwikkeling was opgesteld naar aanleiding van de evaluatie van de organisatie-aanpassingen zoals beschreven in het WKG-rapport van januari 1997. Dit rapport was voorzien van adviezen en een organisatievolgtraject.

De productgroepen Interne Zaken en Burgerzaken werden in de zomer 2004 onderworpen aan een organisatieonderzoek. In november 2004 bracht WKG twee rapporten uit betreffende de doorlichting en organisatieveranderingen van beide productgroepen.

In juni 2005 werden de Productgroep Middelen en Financiën, de Productgroep Projectleiders, Coaches, e.a. en het Cluster WVG. doorgelicht. Het daarop betrekking hebbende rapport van WKG dateert van juni 2005.

In alle WKG-rapporten zijn streefformaties genoemd voor de betreffende productgroepen. Hierop komt de commissie in paragraaf 6.2. terug.

#### *3.3.4. Riksen (1998)*

Mede omdat het postregistratiesysteem verouderd en niet millenniumproof was, wilde de gemeente Meerssen, zoals veel andere gemeenten, een Documentair Informatie Systeem (DIS) invoeren. Aan Riksen Informatica, Management & Advies b.v. werd in 1998 het verzoek gericht om het keuzetraject te begeleiden. Tijdens de uitvoering van het traject constateerde Riksen een aantal zaken die de invoering van een DIS zouden kunnen bemoeilijken of zelfs helemaal konden laten mislukken. Besloten werd om de afdeling Interne Zaken, waarop het merendeel van de geconstateerde feiten betrekking had, aan een nader onderzoek te onderwerpen om tot een aantal aanbevelingen te komen die de invoering van een DIS een grotere kans van slagen zouden geven. De opdracht aan Riksen had betrekking op een onderzoek naar de kwaliteiten van de leidinggevende voor het veranderingsproces, de formatie voor het archief en activiteiten voor imagoverbetering van de afdeling Interne Zaken. Riksen rapporteerde op 19 december 1998<sup>9</sup>. Desgevraagd is de commissie medegedeeld dat naar aanleiding van het rapport een aantal maatregelen in de personele sfeer zijn getroffen om tot een verbetering te komen.

<sup>8</sup> Eindrapportage integratie productgroepen openbare voorzieningen en openbare werken, WKG maart 1998.

<sup>9</sup> Eindrapportage Interne Zaken, Riksen Informatica, Management & Advies BV.



### *3.3.5. Bureau 2 (1999-2003)*

Gedurende het tijdvak september 1999 tot eind 2003 verrichtte Bureau 2 trainingen. Door de inzet van bureau 2 wilde men een cultuurverandering teweeg brengen. Het doel van het traject was:

- realisatie van coachingsvaardigheden
- ontwikkeling en of bevordering van een open en directe communicatie
- optimalisering van ieders persoonlijke kwaliteiten en onderlinge samenwerking.

Allereerst vonden sessies met alle afdelingen, management en bestuur plaats. Later werd een zogenaamde continuïteitsgroep in het leven geroepen die moest zorgen voor verankering en continuïteit.

### *3.3.6. Berenschot (2003)*

Berenschot Consulting Group stelde in juli 2003 het rapport 'Vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat'<sup>10</sup> en in november 2003 het rapport 'Vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van de staf en ondersteuning' op<sup>11</sup>. In beide rapporten werd de Meerssense formatie vergeleken met de gemiddelde formatie van de andere gemeenten in haar grootteklasse.

Deze twee rapporten gaven de ideaalsituatie weer versus de praktijk bij de deelnemende gemeenten. Daarnaast werden de resultaten van de betreffende gemeente i.c. Meerssen weergegeven. Echter enkel cijfermatig, dat wil zeggen zonder uitspraken te doen over de relatie tussen formatie en taken en over de kwaliteit van het personeel.

### *3.3.7. Overgang productgroep Sociale Zaken (1996-2002)*

In november/december 1996 had een omslag plaats binnen de productgroep Sociale Zaken. Gestart werd met een nieuw model van dienstverlening overeenkomstig een rapport van KPMG Management Consulting. In verband met de werkdruk binnen de productgroep werd begin 2000 aan VB Deloitte en Touche opdracht gegeven voor het maken van een quick scan. In de loop van 2000 stelde Ernst & Young een conceptrapportage op over een mogelijke regionale samenwerking van SOZA. In 2001/2002 werd een stuurgroep van diverse gemeenten ingesteld. Het Buro Hordijk & Hordijk heeft de implementatie van de regionale samenwerking begeleid. In verband met de effectuering van de regionale samenwerking op het terrein van Sociale Zaken heeft de commissie hiernaar geen verder onderzoek gedaan.

### *3.3.8. De periode 2005-2006*

WKG is het laatste bureau dat in Meerssen langdurig actief was. WKG leverde in juni 2005 zijn laatste rapport af. Daarna begeleidde WKG het MO (Management Overleg, overleg tussen gemeentesecretaris en productcoördinatoren) bij de bespreking van organisatievraagstukken. Met de indiensttreding van de nieuwe P&O-adviseur, in september 2004, kreeg de organisatieontwikkeling een impuls. Met grote regelmaat werd in het MO, in aanwezigheid van de nieuwe P&O-adviseur en WKG, gesproken over een nieuwe organisatiestructuur. In december 2004 vond een kerstconferentie plaats van MO en college onder leiding van WKG.

Tussen de kerst van 2004 en november 2005 werden diverse MO-bijeenkomsten belegd met organisatieontwikkeling als hoofdthema. Als gevolg van deze bijeenkomsten en met de verschillende WKG-rapporten als uitgangspunt, kwam in november 2005 de Nota Organiseerontwikkeling tot stand.

<sup>10</sup> Rapportage vergelijkend onderzoek naar de omvang van het ambtelijk apparaat van gemeenten. Gemeente Meerssen, Berenschot, juli 2003

<sup>11</sup> Rapport vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van de staf en ondersteuning van gemeenten, Gemeente Meerssen, Berenschot november 2003.



Op 15 november 2005 is de nota in het college van B&W behandeld en goedgekeurd. Vervolgens werd aan de commissie Algemene Zaken het op de nota gebaseerde raadsvoorstel met betrekking tot de organisatieontwikkeling aangeboden. De commissie heeft besloten de nota aan te houden. De OR had positief geadviseerd over de inhoud van deze nota. In het Georganiseerd Overleg is de nota ten aanzien van mogelijke rechtspositionele gevolgen besproken.

### 3.4. Huidige stand van zaken

In de vorige paragraaf staat het organisatieontwikkelingsproces centraal. In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord waar dit proces de gemeente Meerssen heeft gebracht, oftewel: waar staat de gemeente Meerssen momenteel? De informatie in deze paragraaf is merendeels ontleend aan de interviews met OR/GO, medewerkers en leidinggevendenden. Daarnaast is in sommige gevallen gebruik gemaakt van informatie die in het dossier is terug te vinden. Uitgangspunt voor deze paragraaf is de nulmeting van 1993 zoals opgenomen in *bijlage 4*. Evenals de nulmeting uit 1993 is de huidige stand van zaken ‘opgehangen’ aan het 7-ss-en-model. Detailinformatie omtrent de huidige stand van zaken treft u aan in *bijlage 5* bij dit rapport.

De commissie hecht eraan te benadrukken dat, welke kanttekeningen er ook kunnen worden geplaatst, in de gemeentelijke organisatie de afgelopen 12 jaar geen sprake was van stilstand.

#### 3.4.1. Shared values

In een gezamenlijke sessie hebben MO en het college in 1996 veertien organisatiewaarden vastgesteld. Deze waarden zijn nog steeds actueel:

- zelfsturendheid
- loyaliteit
- betrokkenheid
- verantwoordelijkheid
- klantgerichtheid
- collegialiteit
- dienstbaarheid
- integriteit
- kostenbewust
- proactief
- open
- direct aanspreekbaar
- resultaatgericht
- kwaliteit.

Geïnterviewden vragen zich af of deze waarden ook bij iedereen voldoende tussen de oren zitten c.q. of deze normen en waarden voldoende zijn beklifd. Desondanks valt uit de antwoorden van de geïnterviewden op te maken dat met deze normen en waarden als uitgangspunt wordt gewerkt. Geïnterviewden geven aan dat de medewerkers Meerssen zien als een goede werkgever. Men werkt graag bij de gemeente Meerssen, men is loyaal en men is trots op hetgeen in Meerssen gerealiseerd is (grote projecten zoals centrumplan Meerssen). Meerssen scoort goed in de bestuurskrachtmonitor en er komen weinig klachten binnen over het functioneren van de organisatie. De betrokkenheid van de medewerkers is zeer groot. Men voelt zich verantwoordelijk voor de te bereiken resultaten.



Geïnterviewden zetten wel grote vraagtekens bij de eensgezindheid. Hierbij wordt vooral bedoeld op de machtsstrijd die thans binnen het MT woedt. Het MT wordt niet beschouwd als een team. Binnen het team is sprake van verkokering. Integraliteit binnen het MT wordt gemist.

Daarnaast merken de geïnterviewden op dat de dienstverlening beter kan. Ook hier wordt in de richting van het MT gewezen. De afdelingshoofden zijn teveel met hun eigen toke bezig en verliezen daardoor het algemeen belang c.q. de klant uit het oog. Mede met ondersteuning van de nieuwe afdeling bedrijfsvoering dient de dienstverlening verbeterd te worden.

### 3.4.2. Strategy

In 2004 heeft de gemeenteraad de *gemeentelijke* toekomstvisie “Meerssen mag (me)er zijn in 2015” vastgesteld. Hieronder is de bestuurlijke missie (selectief) beknopt weergegeven:

*Meerssen streeft naar een kwalitatieve versterking van het woon- en leefklimaat, respectievelijk van het landelijk karakter van de gemeente. Selectief wordt ingespeeld op de hoogdynamische ontwikkeling op de Noord-Zuid-as; fysiek ruimtelijke en economische thema's. Voor thema's die op het landelijk gebied of op het terrein van toerisme spelen is de samenwerking binnen de Oost-West lijn van belang.*

Naar aanleiding van de vernieuwing van de gemeentelijke visie heeft binnen het managementoverleg een heroverweging plaatsgevonden van de in 1996 geformuleerde ambtelijke visie, missie, waarden, doelen en strategie.

Thans luidt de ambtelijke visie op de organisatie als volgt:

*De ambtelijke organisatie wil het bestuur ondersteunen met een organisatie met een compacte structuur, die op een ondernemende wijze kwalitatief hoogwaardige producten en diensten levert aan bestuur en burgers. Deze producten en diensten komen op een kostenbewuste, resultaatgerichte en klantgerichte manier tot stand. Om de kwaliteit en continuïteit van deze producten en diensten ook op de langere termijn te waarborgen zal samenwerking ingezet en geïntensiveerd worden, waarbij de inhoud en de mate van gemeenschappelijkheid bepalend zijn voor de meerwaarde en leidend voor de partnerkeuze. Deze organisatie is opgezet volgens het principe van zelfsturing, waarbij verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie liggen<sup>12</sup>.*

Aan de hand van de interviews kan geconcludeerd worden dat er aangaande de strategie geen tekortkomingen zijn te melden. Alle knelpunten die in 1993 werden gemeld zijn inmiddels afgehandeld (zie tevens bijlagen 4 en 5).

### 3.4.3. Structure

Aan de organisatiestructuur is in de loop van het organisatieontwikkelingsproces flink gesleuteld. In oktober 1994 werd de oude, versnipperde structuur, aan de kant gezet en ingewisseld voor een structuur met tien productgroepen<sup>13</sup>. Na verloop van tijd is dit aantal ingedikt tot vijf productgroepen<sup>14</sup>.

Volgens de nota Organisatieontwikkeling van november 2005 moet de nieuwe organisatie uit drie externe gerichte afdelingen bestaan, te weten Bouwen en milieu (BOMIL), Openbare Werken (OW) en Inwonerszaken (IWZ). Daarnaast moet sprake zijn van drie interne afdelingen, waarvan twee lijn-afdelingen, Facilitaire zaken (FaZa) en Bedrijfsvoering (BV) en één stafafdeling te weten estuurszaken (BZ). De afdeling BOMIL en Openbare Werken bestonden in de ‘oude’ organisatie ook al en zijn qua samenstelling niet veranderd. De overige vier afdelingen zijn nieuw<sup>15</sup>.

12 Memo van de gemeentesecretaris aan de MO-leden dd. 9/2/2005 betreffende de missie/visie-discussie

13 Interne zaken, middelen, financiën, informatievoorziening, burgerzaken, sociale zaken, openbare werken, openbare voorzieningen, bouwen en wonen, milieu.

14 Mifa, interne zaken, burgerzaken, bomil en openbare werken

15 De naam “productgroep” is veranderd in de naam “afdeling”



Het raadsvoorstel met betrekking tot de organisatieontwikkeling is, zoals in de inleiding reeds gesteld in de raadscommissie AZ aangehouden. Desondanks wordt thans volgens de in de nota Organisatieontwikkeling bepaalde structuur gewerkt. Het hoofd bedrijfsvoering is inmiddels geworven en zal per 1 januari 2007 in dienst treden. De hoofden van de afdeling BZ, FaZa en IZ zijn in functie, maar nog niet officieel benoemd, in verband met het feit dat de commissie AZ de nota Organisatieontwikkeling heeft aangehouden.

In 1993 werd vastgesteld dat sprake was van een sterk versnipperde structuur, zowel in horizontale als in verticale zin (vier managementlagen) met een daarbij behorende parafencultuur en moeizame afstemming en communicatie. Mede op basis van de interviews en het hierboven vermelde concludeert de commissie dat het merendeel van de in 1993 gesignaleerde knelpunten is opgelost.

#### 3.4.4. *Systems*

Zoals uit de *bijlagen 4 en 5* blijkt valt 'systems' uiteen in communicatie enerzijds en bedrijfsvoering/planning&control/instrumentarium anderzijds.

Wat het eerste betreft bestaat geen consensus tussen de geïnterviewden. In het algemeen wordt gesteld dat de communicatie sterk verbeterd is en transparanter is geworden. Dit wordt vooral toegewezen aan de inspanningen van bureau 2. Desondanks vindt men de communicatie nog (lang) niet voldoende. De wijze van communicatie verschilt per organisatieonderdeel, introverte communicatie komt nog voor, er is nog sprake van een levendige informele organisatie (omdat het MT niet goed functioneert). De horizontale communicatie verloopt goed. De verticale communicatie moet nog verbeterd worden.

Wat betreft de bedrijfsvoering c.a. wordt nagenoeg eenstemmig aangegeven dat er op dit vlak nog grote winst te behalen valt. Geïnterviewden spreken van 'Achillespees' en 'hoofdpijndossier'. De ontwikkeling van het instrumentarium, waaronder het Planning & Control instrumentarium verdient nog veel aandacht. Veel wordt dan ook verwacht van de nieuwe afdeling bedrijfsvoering die naar aanleiding van de nota Organisatieontwikkeling is/zal gaan ontstaan.

#### 3.4.5. *Style*

Wat betreft de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan zijn de meeste geïnterviewden thans positief. Er is sprake van openheid en samenhang. De omgangsvormen zijn vriendelijk, maar men spreekt elkaar ook aan indien dit nodig is. De sfeer tussen leidinggevend en medewerkers is goed. Ook deze verbeteringen -ten opzichte van 1993- worden merendeels toegeschreven aan de inspanningen van bureau 2.

#### 3.4.6. *Staff*

Op het vlak van de beloning bestaat er in de organisatie onvrede over de manier waarop de persoonlijke toelagen worden toegekend. Men vindt dit een ondoorzichtig proces. Er is sprake van verschillen tussen de afdelingen. Daarnaast is men van mening dat de functiebeschrijvingen moeten worden geactualiseerd. Deze zijn thans verouderd. Tenslotte vindt men dat onvoldoende de hand wordt gehouden aan het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken.

#### 3.4.7. *Skills*

Bij het trekken van conclusies over hoe het met de vaardigheden is gesteld moet onderscheid worden gemaakt tussen medewerkers en leidinggevend.

Wat de eerste betreft geven geïnterviewden aan dat de zelfsturing verbeterd is, maar nog steeds niet optimaal functioneert. Tevens wordt aangegeven dat de opleidingsplannen die in het verleden zijn gemaakt onvoldoende follow-up hebben gekregen. Persoonlijke ontwikkelingsplannen worden



onvoldoende opgesteld. Het opleidingsbudget bedraagt slechts 1,1% van de loonsom. Gemiddeld genomen bedraagt dit budget in gemeenteland circa 2%.

Zeer kritisch wordt door de geïnterviewden aangekeken tegen de vaardigheden van de leidinggevenden. Over de manier van leidinggeven bestaat geen consensus. Men spreekt enerzijds van directief en hiërarchisch leiderschap maar ook van coachend leiderschap. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de respondenten uit verschillende organisatieonderdelen afkomstig zijn<sup>16</sup>. Unaniem wordt echter gesproken over het 'kemphaangedrag' van de leidinggevenden. Het gaat hierbij niet zozeer om een gebrek aan kwaliteiten maar om een gebrek aan instelling. De eigen toko is belangrijker en het leiderschap van de secretaris wordt niet geaccepteerd. Daarnaast wordt erop gewezen dat de leidinggevenden geen managers zijn. Ze zijn te veel werkgericht.

#### 3.4.8. Samenvatting

De commissie komt op basis van de voorgaande sub-paragrafen tot de volgende scores:

<i>Shared Values:</i>	matig/onvoldoende
<i>Strategy:</i>	voldoende
<i>Structure:</i>	voldoende
<i>Systems:</i>	onvoldoende
<i>Style:</i>	voldoende
<i>Staff:</i>	onvoldoende
<i>Skills:</i>	onvoldoende

De onvoldoendes hangen enerzijds samen met het ontbreken van c.q. de noodzaak tot herijking van de instrumenten, zoals het HRM-beleid en bijbehorend P-instrumentarium en het ontbreken van een adequate bedrijfsvoering en de daarbij behorende P&C-middelen. Anderzijds worden de onvoldoendes veroorzaakt door problemen in de communicatie, het functioneren van de leidinggevenden c.q. het onvoldoende functioneren van het MT.

### 3.5. Hoe nu verder?

#### 3.5.1. (Door-)ontwikkelen instrumentarium

De commissie is van mening dat de lacunes op het gebied van het 'P-instrumentarium' onder andere samenhangen met onderbezetting van de P&O-functie (mede in verband met een inactieve ambtenaar, zie paragraaf 6.10). Daarnaast had naar de mening van de commissie de afdeling bedrijfsvoering, zoals voorgesteld in de nota Organisatieontwikkeling van november 2005, al veel eerder ingevoerd moeten worden. Bureau 1 heeft een eerste aanzet gegeven tot het ontwikkelen van het P&C-instrumentarium. Zoals in paragraaf 4.4.1. blijkt waren de prestaties van bureau 1 op dit terrein minder dan men ervan verwachtte. Na het vertrek van bureau 1 is onvoldoende aandacht geschonken aan het (door)ontwikkelen van de bedrijfsvoering. Afzonderlijke positionering van een afdeling bedrijfsvoering zou hierop, naar de mening van de commissie een positieve invloed hebben gehad. De commissie heeft overigens niet vastgesteld wat er niet goed is aan het huidige instrumentarium. Hiervoor is een aanvullend diepte-onderzoek noodzakelijk.

*Laat de nieuwe afdeling bedrijfsvoering, in overleg met de andere afdelingen, de knelpunten inzake het instrumentarium in kaart brengen. Stel vast op welke terreinen (P, O, I, J, F, C)<sup>17</sup> er knelpunten bestaan en stel terzake een plan van aanpak op waarin de samenhang van de instrumenten wordt*

<sup>16</sup> In dit rapport wordt geen onderscheid gemaakt naar individuen. Het doen van uitspraken over het functioneren van individuen valt buiten de scope van dit onderzoek. De verwijzingen zijn generaliserend.

<sup>17</sup> Hieronder wordt verstaan Personeel, Organisatie, Informatie, Juridische zaken, Financiën en Communicatie.



*bepaald en wordt aangegeven in welke volgorde en wanneer de instrumenten zullen worden ontwikkeld.*

Hieronder gaat de commissie nader in op het veelvuldig binnen de organisatie gehoorde signaal dat het niet 'botert' binnen het MT en de vraag hoe moet worden omgegaan met de nota Organisatieontwikkeling van november 2005.

### 3.5.2. *Het managementteam*

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat binnen het MT sprake is van een gespannen situatie. Tijdens de interviewsessies kwam bij iedere geïnterviewde de problematiek binnen het MT ongevraagd (en ongezoeten) aan de orde. Deze problematiek is van hoog tot laag in de organisatie bekend. De commissie wenst haar ogen hiervoor niet te sluiten. Bovendien: het belang van het managementteam voor de organisatie en voor het welslagen van de (doorstart van de) organisatieontwikkeling rechtvaardigt dat aan dit orgaan nadrukkelijk aandacht wordt besteed in dit onderzoek. Uitgangspunt is immers dat de leden van het MT gezamenlijk verantwoordelijk waren en zijn voor het functioneren van de gehele organisatie.

Na de herstructurering van oktober 1994 bestond het MT uit de secretaris, de adjunct- secretaris en twee andere functionarissen die niet direct leidinggevend of afdelingshoofd waren maar beiden een breed aandachtsveld onder hun hoede hadden. In deze periode lijkt er sprake te zijn van een collegiale samenwerking waar het gaat om de gehele organisatie. Het dossier geeft de indruk dat er sprake was van relatieve rust binnen de organisatie. Na het vertrek van de twee functionarissen naar elders (eind 1997 resp. begin 1998) en later de functiewijziging van de adjunct-secretaris, bestaat het MT uit secretaris en de productgroepcoördinatoren. De naam wordt gewijzigd in 'managementoverleg' (MO). De samenwerking in dit overleg verslechterde. De hoofdoorzaak hiervan is, aldus geïnterviewden, dat tussen de gemeentesecretaris enerzijds en de daaronder liggende managementlaag een grote 'afstand' bestaat. De secretaris staat op een eiland voor wat betreft concernbrede, strategische kwesties. De leidinggevendenden geven, mede in verband met tijdsdruk vaak meer prioriteit aan hun eigen afdelingen.

De huidige problemen met betrekking tot het functioneren van de leidinggevendenden c.q. het onvoldoende functioneren van het MT zijn al langer onderkend, maar er is, naar de mening van de commissie, te weinig c.q. te laat iets mee gedaan. Inmiddels is overeenstemming bereikt over de aanstelling van een technisch voorzitter voor de MT-vergaderingen. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat er thans geen draagvlak meer bestaat voor de secretaris als voorzitter van het MT.

De commissie komt op basis van de interviews tot de conclusie dat de fricties binnen het MT niet alleen samenhangen met zakelijke aspecten. Zonder de conclusie te willen trekken dat de huidige gemeentesecretaris de bepalende/doorslaggevende factor in de gebrouilleerde verhoudingen is, is de commissie van mening dat het goed is dat hij heeft ingestemd met een technisch voorzitter voor de MT-vergadering. Zoals bekend verlaat de huidige gemeentesecretaris op afzienbare termijn de gemeentelijke organisatie. De nieuwe secretaris is inmiddels benoemd.

Of het 'nieuwe' MT, onder leiding van de nieuwe secretaris, succesvol zal opereren hangt mede af van het antwoord op de vraag of er binnen het MT voldoende draagvlak is voor twee programmamanagers. Het heeft er thans alle schijn van dat een van de twee niet door het voltallige MT wordt geaccepteerd.

Het onlangs opgestarte Management Development traject en het hieraan voorafgegane ontwikkel-assessment, onder leiding van Beljon + Westerterp, zijn volgens de commissie stappen in de goede richting om ervoor zorg te dragen dat de afdelingshoofden hun rol binnen het MT optimaal kunnen vervullen en om een impuls te geven aan hun functioneren als afdelingsmanager.



*De (nieuwe) secretaris zal samen met de afdelingshoofden (blijvend) energie moeten steken in hun eigen (persoonlijke) ontwikkeling en in de ontwikkeling als team. Het managementteam is een kritische succesfactor voor het succesvol doorontwikkelen van de Meerssense organisatie. Veel tijd zal moeten worden geïnvesteerd in het creëren van onderling begrip voor elkaar en in het bepalen van ieders rol binnen het MT. Men moet ervoor gaan zorgen dat het MT weer met één mond gaat spreken. De MT-leden zijn immers collegiaal medeverantwoordelijk voor concernbrede aangelegenheden.*

### 3.5.3. De nota Organisatieontwikkeling

Zoals in paragraaf 3.4.3. gesteld wordt thans al gewerkt overeenkomstig de in de nota organisatieontwikkeling voorgestelde organisatiestructuur. Dit weerhoudt de commissie er niet van om bij deze nota enige kanttekeningen te plaatsen.

Zoals eerder gesteld bestaan hooggespannen verwachtingen over de komst van een afdeling Bedrijfsvoering. Deze stap had aldus de commissie reeds veel eerder moeten worden genomen. Vraagtekens zet de commissie bij (de noodzaak van) een afzonderlijke afdeling bestuurszaken.

Volgens de WKG-rapporten, waarop de commissie in paragraaf 4.4.3. nader ingaat, diende één afdeling Bestuurs- en management ondersteuning (BMO) gevormd te worden bestaande uit de afdelingen Bedrijfsvoering en Bestuurszaken samen. In de MO-extra bijeenkomst van 28 september 2005 wordt gesproken over het eventueel opdelen van de door WKG voorgestelde afdeling BMO in twee delen, te weten een onderdeel bestuursondersteuning bestaande uit kabinetzaken, veiligheid, bestuursvoorlichting en bestuurssecretariaat en een onderdeel managementondersteuning bestaande uit de P-, O-, I-, C-, F- en J-control. In het collegeadvies van 11 november 2005 wordt voorgesteld tot deze 'knip' over te gaan. De belangrijkste argumenten voor deze splitsing zijn het meer 'body' geven aan bestuursondersteuning als gevolg van het dualisme en de 'secretaris nieuwe stijl', die drie oriëntaties kent die om een krachtige regie vragen, te weten:

- bestuurlijke politieke ontwikkelingen
- maatschappelijke ontwikkelingen
- organisatieontwikkelingen en samenwerking

De gemeentesecretaris nieuwe stijl dient aldus het collegeadvies van 11 november 2005 twee 'rechterhanden' te krijgen die onder verantwoordelijkheid van de secretaris de regievoering hebben over de drie genoemde oriëntaties. Met het oog daarop worden de twee rechterhanden, genaamd 'programmamanagers' gepositioneerd binnen de afdeling bestuurszaken. Deze afdeling zal bestaan uit de volgende zeven medewerkers:

- 1 hoofd, tevens programmamanager bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen
- 1 programmamanager organisatieontwikkeling en samenwerking
- 2 medewerksters bestuurssecretariaat
- 1 medewerker OOV
- 2 medewerkers Brandweer (thans drie i.v.m één tijdelijke functie)

De secretaris en de hoofden van de extern gerichte afdelingen vormen aldus de nota Organisatieontwikkeling, het Managementteam. Daarnaast fungeert een aantal personen als agendalid. Dit betekent dat ze alleen deelnemen aan MT-bijeenkomsten op het moment dat er zaken besproken worden die hun portefeuille betreffen. Als agendalid fungeren:

- de twee programmamanagers
- het hoofd Facilitaire zaken
- het hoofd Bedrijfsvoering



Aan de commissie is een notitie overhandigd aangaande een 'eerste aanzet uitwerking verhouding college-driehoek-MT dd. 9 juli 2006'<sup>18</sup>. Volgens deze notitie zal sprake zijn van de volgende overleggen:

- driehoeksoverleg/strategisch overleg (SO): dit overleg bestaat uit de secretaris en de twee programma-managers en is gericht op strategische concernbrede ontwikkeling.
- het MT/Management overleg (MO): dit overleg bestaat uit de secretaris en de afdelingshoofden (onduidelijk is of ook het hoofd BV en het hoofd FZ aanschuiven) en is gericht op strategische vak-inhoudelijke ontwikkeling.

MO en SO vinden wekelijks plaats. Afstemming over concernbrede aangelegenheden op strategisch niveau tussen SO en MO vindt drie- of vierwekelijks plaats in het Strategisch Management Overleg (SMO). Ten tijde van het opstellen van dit rapport was bij de commissie niet bekend of deze eerste aanzet daadwerkelijk wordt c.q. is geëffectueerd.

De commissie plaatst kanttekeningen bij de in de nota Organisatieontwikkeling gekozen structuur en de hierbij aansluitende overlegstructuur:

1. het is de vraag of, zoals voorgesteld in bovengenoemde notitie 'eerste aanzet uitwerking verhouding college-driehoek-MT, strategische *concernbrede* aangelegenheden wel strikt te scheiden zijn van strategische *vakinhoudelijke* aangelegenheden. Bovendien vraagt de commissie zich af of het gezien de huidige fricties binnen het MT wel verstandig is om de afdelingshoofden buiten het strategisch overleg te houden. Met het oog op het verkrijgen van een goede teamspirit en het verkleinen van het risico van ruis in de communicatie, lijkt het de commissie verstandig om geen gebruik te maken van twee afzonderlijke overlegsituaties.
2. door de afdeling Bedrijfsvoering vindt, aldus de nota Organisatieontwikkeling, kaderstelling plaats op het gebied van financiën, juridische control, HRM, informatisering en communicatie. Gezien de raakvlakken die de organisatieontwikkeling heeft met de andere taakvelden van bedrijfsvoering is het de vraag of het wenselijk is om dit aspect in een ander organisatieonderdeel te positioneren. Deze vraag kan overigens ook gesteld worden aangaande het aspect 'intergemeentelijke samenwerking'. Wel of niet samenwerken en de wijze waarop samengewerkt wordt heeft directe gevolgen voor de inrichting van de organisatie en op de bedrijfsvoering in zijn totaliteit.
3. De medewerkers brandweer en OOV enerzijds en de twee medewerksters van het bestuurssecretariaat anderzijds zijn vreemde eenden in elkanders bijt. De functionele aansturing van deze medewerkers vindt in de praktijk voornamelijk door de burgemeester en secretaris plaats. Optie is om het bestuurssecretariaat hiërarchisch te laten aansturen door het hoofd FZ. Een andere optie is aansturing te laten plaatsvinden door het hoofd BZ. Tevens moet rekening worden gehouden van de mogelijke gevolgen van de ophanden zijnde regionalisering van de brandweer.
4. de commissie vraagt zich af of er voor het hoofd Bestuurszaken en de programmamanager organisatieontwikkeling en samenwerking wel een volledige dagtaak ligt. De praktijk zal waarschijnlijk uitwijzen dat het hoofd BZ niet veel tijd hoeft te investeren in het aansturen van zijn medewerkers, aangezien deze veelal in staat zijn zich zelf aan te sturen of aangestuurd worden door burgemeester en secretaris. Organisatieontwikkeling is weliswaar een continu proces, maar uit de tijdsregistratie blijkt dat hiermee geen hele dagtaak gemoeid is (2005 circa 550 uur, 2006 -tot juli- 120 uur). Hierin kan wel verandering komen indien de inhuur van derden afneemt en men meer 'zelf gaat doen'.

De commissie heeft overigens tijdens haar interviews vastgesteld dat er bestuurlijk en ambtelijk geen consensus bestaat over de inhoud van de nota op dit punt. Er worden van hoog tot laag vraagtekens gezet bij de aanstelling van de programmamanagers.

<sup>18</sup> Eerste aanzet uitwerking verhouding College-driehoek-MT dd. 9 juli 2006 (geen status)



*De raad moet het ambtelijk apparaat tot haar aandachtsveld rekenen. Dit dient echter, aldus de commissie, niet zover te gaan dat de raad zich met de inrichting en structuur van de organisatie moet bemoeien. Dit is voorbehouden aan het college. Beslissingen naar aanleiding van de nota Organisatieontwikkeling dienen niet door de raad genomen te worden. De commissie adviseert de raad om het college en de nieuwe gemeentesecretaris de vrijheid te geven de nota Organisatieontwikkeling voor wat betreft de afdeling Bestuurszaken en de daarin gesitueerde twee programmamanagers nader tegen het licht te houden. Laat het college, gehoord hebbende het advies van de nieuwe gemeentesecretaris, (snel) een definitieve beslissing aangaande de in de nota Organisatieontwikkeling voorgestelde structuur nemen.*

De nota Organisatieontwikkeling gaat naast het aspect hoofdstructuur in op onderwerpen als de fijnstructuur binnen de afdelingen, het bedrijfsvoeringconcept, de cultuurverandering en manier van werken, de besturings- en managementfilosofie, de taken van de gemeentesecretaris nieuwe stijl, (de samenstelling van) het MT, de relaties tot samenwerking, personele gevolgen, de evaluatie van het HRM-beleid en -instrumentarium en de financiële middelen (waaronder de reserve P&O). De commissie heeft kennis genomen van de inhoud van deze nota. Met uitzondering van hetgeen hierboven is opgemerkt en enige opmerkingen omtrent de omvang van de reserve P&O (paragraaf 6.9) ziet de commissie geen aanleiding om commentaar te leveren op de nota.



## 4. Thema proces

### 4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk ging de commissie in op de activiteiten die met betrekking tot de organisatieontwikkeling zijn ontplooid en wat hiermee binnen de gemeente Meerssen inhoudelijk is bereikt. In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de manier waarop de organisatieontwikkeling is gemanaged.

‘Goed management’ is een begrip dat niet direct in één normenkader is te vangen. Er bestaat geen ‘universele’ norm op basis waarvan procesmanagement valt af te meten. Om grip te kunnen krijgen op de vraag of het proces goed is gemanaged maakt de commissie gebruik van drie verschillende raamwerken. Op basis van de denkbeeldige optelsom van deze raamwerken zijn concrete uitspraken te doen omtrent de manier waarop de organisatieontwikkeling is aangepakt. Deze raamwerken zijn:

1. verandermanagement: hierbij gaat het om de vraag of aan de *voorwaarden* werd voldaan om succesvol veranderingen te kunnen doorvoeren.
2. projectmanagement: hierbij wordt de organisatieontwikkeling behandeld als ware het een project (met een start en een einde). Om projecten te doen slagen is een adequate *projectbeheersing* noodzakelijk.
3. kwaliteitsmanagement: Dit raamwerk heeft raakvlakken met de inhoud zoals behandeld in het vorige hoofdstuk, in die zin dat, als de kwaliteit goed gemanaged wordt, de kans dat er inhoudelijk ook iets wordt bereikt, groter wordt. Bij dit raamwerk gaat het om de vraag of en hoe is bewaakt dat de gewenste resultaten ook daadwerkelijk werden bereikt en of en hoe deze resultaten zijn “geborgd”. De commissie heeft zich hierbij beperkt tot de inspanningen van de drie meest belangrijke adviesbureaus, te weten bureau 1, bureau 2 en WKG.

In de volgende drie paragrafen wordt nader ingegaan op de bevindingen naar aanleiding van de confrontatie van de Meerssense gang van zaken met deze drie raamwerken.

### 4.2. Verandermanagement

Om veranderingen met succes te kunnen doorvoeren dienen de volgende vijf randvoorwaarden aanwezig te zijn:

- visie
- plan van aanpak
- draagvlak
- vaardigheden
- middelen

Hieronder wordt op bovenstaande vijf kritische succesfactoren ingegaan.

#### 4.2.1. Visie

Vermeldenswaard is dat het model Zwart ten grondslag lag aan de organisatieverandering. Dit model kent een viertal sporen, te weten:

- missie/visie
- cultuur
- structuur
- instrumentarium



De praktijk in Meerssen heeft geleerd dat de organisatieontwikkeling ook daadwerkelijk langs deze vier sporen is opgepakt. Zoals in paragraaf 3.4.4. viel te lezen is de instrumentariumontwikkeling achtergebleven bij de andere drie sporen. Hierop komen we in paragraaf 4.4.1. terug. Daarnaast was het uitgangspunt dat de organisatie de veranderingen zoveel mogelijk zelf wilde doorvoeren, begeleid door externe deskundigen

De visie die ten grondslag lag aan de organisatieontwikkeling was die van ‘organisch veranderen’. Organisch veranderen betekent dat de organisatie moet passen in haar voortdurend in ontwikkeling zijde, complexe omgeving. Hierbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de eisen en behoeften van de markt, maar moet er ook duidelijk aandacht zijn voor de behoeften van de mensen in de organisatie”. Dit uitgangspunt is bij de start van de organisatieontwikkeling met bestuur en raad duidelijk gecommuniceerd.

In de stukken die in de commissie van algemene zaken van 9 juni 1994 zijn behandeld is, bij de ‘uitgangspunten voor verandering’ ondermeer het volgende te lezen:

*“het personeel werkt mee bij het in gang zetten van veranderingen. Er volgen geen gedwongen ontslagen en afvloeiingen. De omvang van de formatie staat echter op termijn niet vast”.*

Met het oog daarop werden bij de structuurverandering van oktober 1994 “coaches” benoemd. Geen gedwongen ontslagen was het leidende uitgangspunt gedurende het hele proces. De organisatie veranderde ‘in de Meerssense maat’. Veranderingen werden doorgevoerd op het moment dat medewerkers de organisatie verlieten. De organisatie ging door met de mensen die men in huis had. Bij vertrek echter werd niet zomaar een vacature automatisch ingevuld. Bij het vertrek van MT-lid B.W. in 1998 wordt hierover het volgende geschreven:

*“Door dit vertrek ontstaat oppervlakkig gezien een vacature. Inmiddels is het in onze organisatie evenwel een goed gebruik dit soort zaken op een fundamenteeler niveau te bezien en daarbij de vraag te stellen of en zo ja hoe een en ander kan leiden tot een volgende stap in onze organisatieontwikkeling op weg naar hoogwaardig en compact?”*

In april 1998 werd besloten om deze vacature niet in te vullen en een nieuw soort overleg tussen secretaris en productcoördinatoren, het managementoverleg (MO) in te stellen. Uit paragraaf 3.5.1. valt op te maken dat het de vraag is of dit, achteraf gezien, effectief is geweest. Uitgangspunt was dat voor concernbrede strategische aangelegenheden er een collegiaal bestuurlijke verantwoordelijkheid bestond van het voltallige MO. Uit de interviews komt naar voren dat het MO onvoldoende in staat was deze collectieve verantwoordelijkheid te dragen.

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat men gedurende de organisatieontwikkeling de weg is kwijt geraakt. De aan het begin van de organisatieontwikkeling gehanteerde uitgangspunten lopen als een rode draad door het ontwikkelingsproces. Vraag is wel of het uitgangspunt van ‘veranderen in de Meerssense maat’ achteraf gezien niet belemmerend heeft gewerkt. Geen gedwongen ontslagen en het niet automatisch invullen van vacatures kan ten koste gaan van de snelheid waarmee veranderingen worden doorgevoerd. Daarnaast worden door een dergelijk ‘Leitmotiv’ in sommige gevallen wenselijk geachte veranderingen niet doorgevoerd. Van de andere kant getuigt het gekozen uitgangspunt van geen gedwongen ontslagen van goed werkgeverschap, bewerkstelligt dit relatieve rust in de organisatie en wordt met dit uitgangspunt het draagvlak voor veranderen bevorderd. De commissie merkt overigens op dat het gekozen uitgangspunt in gemeenteland vaak usance is in verband met het feit dat ontslag van ambtenaren moeilijk is of met veel kosten (wachtgeld) gepaard gaat.



#### 4.2.2. Plan van aanpak

Organisatieontwikkeling is een continu en oneindig proces. Bij een dergelijk proces hoort per definitie geen plan van aanpak. Dit neemt echter niet weg dat tijdens majeure deelprocessen binnen dit oneindige proces planmatig te werk moest worden gegaan. Dat wil zeggen dat bepaald moest worden welke acties moesten worden doorgevoerd, welk resultaat men wilde bereiken en wanneer men dit resultaat bereikt wilde hebben.

Met name aan het begin van het proces zijn verschillende plannen opgesteld. Toen de werkgroep 'Organisatie in verandering' in december 1993 haar rapport uitbracht en bureau 1 daarna met de organisatieontwikkeling startte is door bureau 1 een actieplan opgesteld<sup>19</sup>. Na het vertrek van bureau 1, in maart 1996 is, uitgaande van de door bureau 1 bereikte resultaten, wederom door het MT een plan van aanpak opgesteld. Daarna zijn, voorzover de commissie bekend, geen plannen meer vervaardigd totdat in 2005 het proces van de organisatieontwikkeling een doorstart maakte. Doordat de nota organisatieontwikkeling is aangehouden is dit plan van aanpak inmiddels weer achterhaald.

Vraag is uiteraard of de gemaakte plannen ook daadwerkelijk zijn gehaald. Hierop wordt in paragraaf 4.4. (kwaliteitsmanagement) nader ingegaan.

#### 4.2.3. Draagvlak

In de beginfase van de organisatieontwikkeling was men het er in de organisatie unaniem over eens dat het roer om moest. De werkgroep 'Organisatie in verandering' heeft wat dit betreft goed werk geleverd. Organisatiebreed was men het er over eens dat men af wilde van de versnipperde organisatiestructuur en de hierbij behorende inefficiënte manier van communiceren, parafencultuur, etc. De slag naar de nieuwe organisatiestructuur was dan ook relatief snel gemaakt. Dit neemt overigens niet weg dat de nieuwe structuur toch nog enige stof deed opwaaien. Bij een aantal leidinggevenden, die in de nieuwe structuur geen leidinggevende functie kregen, bracht de herstructurering echter wel emotionele reacties met zich mee.

Het op de herstructurering volgende traject van functiewaardering bracht een cesuur teweeg. Hooggespannen verwachtingen bij de medewerkers, waarbij verondersteld werd dat meer verantwoordelijkheden in een platte organisatie ook een financiële verbetering met zich mee zouden brengen, werden niet gehonoreerd. De trainingen van Oikos (zie paragraaf 3.3.2.) vonden hierdoor plaats onder een ongunstig gesternte. Er heerste kwaadheid, onvrede, onrust in de organisatie. Medewerkers gaven uiting aan een gevoel van wantrouwen, onveiligheid, angst en machteloosheid om iets aan hun situatie te veranderen c.q. te verbeteren. Velen hadden het idee dat het MT Oikos had ingehuurd om hen te 'hersenspoelen'. De weerstand had te maken met de wijze waarop de functiewaardering (Fuwa) was uitgevoerd maar ook met ervaringen uit het verleden. Men constateerde dat de gewenste waarden en visie van het MT enerzijds en de realiteit anderzijds te ver uit elkaar lagen. Denken en zeggen stemden niet overeen met het handelen. Op alle niveaus werd gedrag vertoond dat nog weinig te maken had met de gewenste cultuurverandering. Er was onvoldoende basis om te migreren naar een klantgerichte en lerende organisatie met een hoge productiviteit en effectiviteit.

De Oikos-trainers signaleerden weerstand en de motivatie om getraind te worden was gering. Er volgde een negatief eindverslag van de trainers van Oikos over de training van de medewerkers. De secretaris adviseerde het college op 12 januari 1998 het eindverslag van het Bureau Oikos voor kennisgeving aan te nemen en de draad weer op te pakken bij de dialoog visie en waarden van het college en het MT van 5 september 1996<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Discussiestuk in het kader van de efficiency-operatie, januari 1994,

<sup>20</sup> Memo van de secretaris aan het college van B&W van 12 januari 1998



Ook in de periode van bureau 2 was sprake van weerstand. Gaandeweg plaatsten verschillende medewerkers vraagtekens bij de aanpak van de consultant. Voor een aantal medewerkers was deze aanpak te confronterend. Gecombineerd met een gebrek aan begeleiding en nazorg leidde dit in sommige gevallen zelfs tot tijdelijke uitval van medewerkers. In december 2002 werd de onvrede omtrent bureau 2 anoniem richting de raad geuit.

Thans stelt de commissie vast dat er voor de in de nota Organisatieontwikkeling van november 2005 voorgestelde organisatieverandering voldoende draagvlak bestaat. Sterker nog: in het algemeen wordt het als kwalijk ervaren dat de gemeenteraad voorshands deze veranderingen tegenhoudt. Alleen is de commissie bij het houden van de interviews gebleken dat bij het draagvlak voor (de) twee programmamanagers kanttekeningen kunnen c.q. moeten worden geplaatst. Anderzijds merkt de commissie op dat in de vergadering van 8 november 2005 zowel het college van B&W als het MT zich achter de filosofie zoals verwoord in de nota Organisatieontwikkeling (waaronder contextmanagement, secretaris nieuwe stijl) hebben geschaard.

#### *4.2.4. Vaardigheden*

Voorop gesteld moet worden dat de organisatieontwikkeling niet kan worden 'opgehangen' aan één persoon. De aansturing van deze ontwikkeling was teamwork waarin het bestuur c.q. de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en de leidinggevenden ieder een rol speelden. De geïnterviewden geven aan dat tijdens het proces er geen gebrek was aan vaardigheden. Daar waar het aan expertise ontbrak werd deze door middel van externe bureaus ingehuurd. Op het niveau van individuele medewerkers en leidinggevenden is ook aan de vaardigheden om te kunnen veranderen gewerkt. De inspanningen van bureau 2 waren erop gericht om medewerkers en leidinggevenden vaardigheden bij te brengen die pasten bij coachend leiderschap en een platte, zelfsturende, organisatie.

#### *4.2.5. Middelen*

Tijdens het proces waren voldoende middelen voorhanden. Er is voldoende geld vrijgemaakt om de noodzakelijke veranderingen door te voeren. De totale kosten (intern en extern) in verband met de organisatieontwikkeling bedroegen vanaf 1993 tot heden circa € 1.000.000 (zie paragraaf 6.8.). Naar het oordeel van de commissie moet dit voldoende zijn geweest om resultaat te kunnen boeken. Op jaarbasis is gemiddeld genomen € 40.000 aan externe bureaus uitgegeven. Daarnaast konden leidinggevenden en medewerkers voldoende tijd in het proces te steken.

#### *4.2.6. Conclusie*

Grosso modo concludeert de commissie dat aan de voorwaarden om succesvol te kunnen veranderen werd voldaan. Er waren voldoende middelen en vaardigheden aanwezig. Waar vaardigheden ontbraken werden deze door middel van externe bureaus ingehuurd. Er werd voldoende planmatig gewerkt en de vooraf geformuleerde visie was duidelijk en is ook consequent vastgehouden.

Bedenkingen heeft de commissie bij de vraag of, gedurende de 13 jaar dat het ontwikkelingsproces duurde, van voldoende draagvlak sprake was en of er voldoende aan dit draagvlak is gewerkt. Zoals bij elk veranderingsproces is het moeilijk om iedereen in de organisatie mee te krijgen. Het verwondert de commissie dan ook niet dat bij de medewerkers niet altijd het animo aanwezig was voor de door te voeren veranderingen. Het is een illusie te veronderstellen dat, in een proces waarbij de posities van mensen veranderen, iedereen staat te applaudisseren. Mensen willen wel graag veranderen, maar willen niet graag veranderd *worden*.



De commissie stelt vast dat de weerstand niet van dien aard was dat de progressie van het ontwikkelingsproces ernstig is verstoord. Dit neemt niet weg dat de commissie concludeert dat het raadzaam zou zijn geweest nog meer aandacht aan het verkrijgen en behouden van draagvlak te besteden.

### 4.3. Projectmanagement

In deze paragraaf gaat het om de beheersing van het proces. Om de juiste resultaten, op tijd te bereiken is het noodzakelijk om voldoende aandacht te schenken aan de beheersing van de volgende zes factoren:

- geld
- tijd
- informatie
- organisatie
- kwaliteit
- communicatie

De factor kwaliteit komt in de volgende paragraaf aan de orde. De factor communicatie krijgt in het volgende hoofdstuk aandacht. In deze paragraaf gaat de commissie in op tijd en geld enerzijds en informatie en organisatie anderzijds.

#### 4.3.1. Tijd en geld

Bij beheersing van tijd en geld gaat het om de beantwoording van de volgende vragen:

- is vastgehouden aan de (totale) doorlooptijd?
- zijn voldoende piketpalen geslagen en is het halen van de “deadlines” gemonitord?
- is voldoende grip gehouden op de totale tijdsbesteding van leidinggevenden en medewerkers?
- is een systeem van tijdsregistratie gevoerd om de besteding van de interne uren te monitoren?
- is vooraf voldoende bepaald hoeveel tijd en geld (intern en extern) het ontwikkelingsproces mocht gaan kosten?
- is zuinig met de geldmiddelen omgegaan? Was de keuze en aanbesteding van externe bureaus zorgvuldig?
- is de geldbesteding voldoende gemonitord?

#### *Beheersing van de interne uren*

Wat betreft de beheersing van de interne uren kan de commissie geen uitspraken doen aangezien de middelen om de interne uren te beheersen niet aanwezig waren. In de gemaakte plannings en in de aan de externe bureaus verstrekte opdrachten zijn geen becijferingen met betrekking tot de geplande inzet van uren door eigen medewerkers terug te vinden. De commissie is hierdoor niet in staat na te gaan of en in hoeverre de werkelijk gemaakte uren overeenkwamen met de geplande uren. Hierbij moet ook nog worden opgemerkt dat interne uren pas vanaf 2003 afzonderlijk op de post ‘organisatieontwikkeling’ werden geboekt.

De commissie kan alleen een oordeel uitspreken over de besteding van tijd (en dus ook geld) door de externe bureaus. Hieronder volgt een korte uiteenzetting omtrent de tijd- en geldbesteding van de drie belangrijkste bureaus.

#### *Bureau 1*

Van bureau 1 is de opdracht in het dossier aanwezig. In totaal zijn vier<sup>21</sup> bureaus uitgenodigd om hun visie en voorgestelde aanpak toe te lichten. Door alle bureaus zijn in de presen-tatiefase ook prijzen

<sup>21</sup> De andere drie bureaus waren Pilots BV, VB-Advies en Klynveld Management Consultants



genoemd. De dagtarieven waren nagenoeg met elkaar vergelijkbaar. Het dagtarief van bureau 1 bedroeg hfl. 1.600 per persoon per dag. Op basis van presentaties voor het college en het MT is unaniem voor bureau 1 gekozen<sup>22</sup> en is er een krediet van hfl. 300.000 bij de raad aangevraagd. Uiteindelijk werd aan bureau 1 circa hfl. 330.000 (exclusief evaluaties) besteed. De aanvullende financiering werd voornamelijk gevonden in het opleidingsbudget. De opdracht zou oorspronkelijk duren van 1 november 1993 tot 1 april 1994. In totaal dus vijf maanden. In werkelijkheid liep de opdracht door tot 1 januari 1995.

Op 11 oktober 1993 werd de overeenkomst met bureau 1 getekend. Op 22 april werd een overeenkomst getekend ter verlenging van de contractperiode tot 1 juli 1994. Op 18 oktober werd “bijgetekend” tot 1 januari 1995. Daarna vinden onder leiding van bureau 1 nog drie evaluaties plaats. In het dossier zijn voldoende stukken te vinden waaruit blijkt dat men de uitgaven in verband met bureau 1 nauwlettend heeft gevolgd.

#### *Bureau 2*

Bij de keuze van bureau 2 werden vijf verschillende bureaus uitgenodigd. Deze bureaus verzorgen in april 1999 hun presentaties. Op 10 mei overlegde bureau 2 zijn prijsopgave. Een adviescommissie<sup>23</sup> koos op 1 juni 1999 unaniem voor bureau 1. In de B&W-nota van die datum, waarin de redenen voor de keuze op bureau 2 worden verwoord, werd niet gesproken over de door de verschillende bureaus gehanteerde prijzen. De commissie heeft geen prijsopgaven van andere bureaus in het dossier aangetroffen. Evenals bij bureau 1 het geval was, zijn bij bureau 2 de uitgaven tussentijds voldoende gemonitord.

De opdracht aan bureau 2 werd verleend voor een oorspronkelijk bedrag ad hfl. 195.000. Bureau 2 gaat uit van 60 dagen met een tarief van hfl. 3.250 per dag. De financiering van dit bedrag komt uit de opleidingsbudgetten van de verschillende jaren. Uiteindelijk is aan bureau 2 een bedrag besteed van ruim € 200.000. De opdracht aan bureau 2 zou oorspronkelijk duren van september 1999 tot en met april 2000. Uiteindelijk verleende bureau 2 zijn diensten tot september 2003. Oorzaak hiervan was dat de ‘communicatieproblematiek’ weerbarstiger was dan oorspronkelijk gedacht en dat meer tijd moest worden besteed aan het voorkomen van “terugval” c.q. aan onderhoud en borging.

#### *Woudstra, Krijger en van Gorp*

Woudstra Krijger en van Gorp (WKG) was actief in de periode 1997 tot en met 2006. In totaal is aan dit bureau circa € 100.000 uitgegeven, verdeeld over diverse rapporten en kleinere opdrachten, waaronder de begeleiding van het MO-extra. De eerste contacten met WKG werden in de informele sfeer gelegd. Aan WKG is, op basis van deze contacten verzocht om een rapport op te stellen inzake de samenvoeging van openbare werken en openbare voorzieningen. Na oplevering van dit eerste rapport zijn aan WKG vervolgoopdrachten verstrekt die in de lijn lagen van de eerste opdracht. Opdrachtverstrekking aan WKG lag hierbij voor de hand. Er zijn bij deze vervolgoopdrachten (daarom) geen offertes bij andere bureaus opgevraagd. Wel werden per afzonderlijk rapport offertes opgevraagd bij WKG. Overschrijdingen van de door WKG geoffreerde bedragen kwamen niet voor. WKG heeft zich ook gehouden aan de met Meerssen afgesproken doorlooptijden.

#### *4.3.2. Informatie en organisatie*

Bij het aspect ‘organisatie’ gaat het om het optimaliseren van de samenwerking binnen het organisatieontwikkelingsproces. Het gaat hierbij met name om de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die binnen het proces zijn te onderkennen en hun relatie ten opzichte van elkaar. Bij het aspect informatie gaat het vooral om het beheren van de informatiestromen binnen en rondom het proces. Het is zaak dat iedereen steeds weet wat van hem wordt verwacht, dat men goed geïnformeerd wordt en dat alle relevante informatie en de genomen besluiten goed worden gearchiveerd. Centraal staat

<sup>22</sup> Zie B&W-nota van het MT dd. 17-9-1993

<sup>23</sup> Bestaande uit burgemeester, secretaris, twee productcoördinatoren, een medewerker P&O en een OR-lid.



de vraag op welke manier coördinatie van de werkzaamheden tot stand komt en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. Er bestaat een sterke relatie tussen informatie enerzijds en communicatie anderzijds. Op de communicatie, zowel tussen participanten binnen het proces als naar 'buitenstaanders' wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan. In deze sub-paragraaf gaat de commissie in op de volgende vragen:

- wie waren er betrokken bij het proces?
- wat waren hun rollen en verantwoordelijkheden?
- waren de rollen en verantwoordelijkheden voldoende duidelijk?
- zijn de besluiten op de juiste wijze genomen?
- zijn de besluiten op de juiste wijze gedocumenteerd en gearhiveerd?
- hoe is het gesteld met de inrichting van het "projectdossier"?

Alle overige vragen die betrekking hebben op onderlinge afstemming, overlegstructuren, mondelinge en schriftelijke communicatie, zowel binnen het project als met "buitenstaanders" worden in het volgende hoofdstuk beantwoord.

In algemene zin is de commissie positief zowel wat betreft de inrichting van de "projectorganisatie" (voorzover men daarvan kan spreken) als van de wijze waarop de informatievoorziening plaatsvond om de rollen binnen deze projectorganisatie waar te kunnen maken.

De rolverdeling tussen raad, college en management was voldoende duidelijk. De raad is gedurende het project diverse malen bij het proces betrokken bij kredietaanvragen en bij het formeel vaststellen van de organisatieverordening (voor de invoering van het dualisme). Binnen het college was de portefeuillehouder bestuurlijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het proces. Uit de interviews is gebleken dat de andere collegeleden zich minder met het proces bemoeiden en meer 'naar buiten' gericht waren (realiseren van projecten en dergelijke). De secretaris was ambtelijk eindverantwoordelijk voor het slagen van het organisatieontwikkelingsproces. De burgemeester en de secretaris werden in de periode van bureau 1 beiden door de opdrachtnemer op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces.

In de periode bureau 2 en WKG nam de portefeuillehouder een minder prominente rol in en liet hij het proces over aan de secretaris. Daar waar besluiten van het college of van de raad nodig waren zijn deze op de juiste wijze, en uitgaande van de juiste informatie genomen. Het dossier inzake de organisatieontwikkeling is voldoende toegankelijk en bevat alle wezenlijke documenten en genomen besluiten. Ook voor een buitenstaander (zoals de rekenkamercommissie) is het achteraf, wel met de nodige inspanning, nog goed mogelijk het gehele proces te "reconstrueren".

#### 4.3.3. Conclusie

De commissie concludeert dat:

- pas vanaf 2003 sprake is van een registratie van de interne uren op het 'project' organisatieontwikkeling.
- van een monitoring van de *interne* uren geen sprake is, noch voordat tijd wordt geschreven op de organisatieontwikkeling, noch daarna. De geplande tijdsbesteding is nooit expliciet in beeld gebracht. Hierdoor heeft ook nooit een confrontatie kunnen plaatsvinden tussen planning en werkelijkheid.
- intern is vastgehouden aan de doorlooptijd van de trajecten bureau 1 en bureau 2,
- dat er al snel redenen waren om de te ambitieuze planningen bij te stellen.
- de vraag of gekozen is voor de economisch meest voordelige oplossing niet kan worden beantwoord omdat de commissie onvoldoende gegevens heeft aangetroffen betreffende de prijzen die concurrerende bureaus hanteerden. (met name bij bureau 2 en WKG)
- de geldbesteding voldoende is gemonitord en dat tijdig naar aanvullende financiering is gezocht.
- de organisatie van het ontwikkelingsproces adequaat was ingericht en dat de hierop aansluitende informatievoorziening voldoende gestructureerd was.



*Ongeacht welke soort opdracht het betreft; laat altijd meerdere bureaus een presentatie geven en offerte uitbrengen. Laat de bureaus inzicht geven in de totaalprijs en in de gehanteerde uurtarieven. Hanteer hierbij het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid als uitgangspunt.*

*Maak inschattingen van de uren die intern nodig zijn om de organisatieontwikkeling te begeleiden c.q. uit te voeren en stem de benodigde formatie daarop af. Monitor deze uren, vergelijk de werkelijke uren met de geraamde uren en geef verklaringen voor de verschillen. Neem in de afdelingsplannen voldoende uren op voor afdelingsoverstijgende 'concernprojecten' (waaronder organisatieontwikkeling) zowel voor leidinggevenden als voor medewerkers.*

Of de inzet van interne uren en externe bureaus effectief was, is niet alleen afhankelijk van de input van tijd en geld en de wijze waarop de organisatie en de daarop aansluitende informatievoorziening was ingericht. Voor het vraagstuk van de effectiviteit is vooral bepalend of er ook daadwerkelijk iets bereikt is. Hieraan besteedde de commissie reeds aandacht in paragraaf 3.4. In de volgende paragraaf gaat de commissie in op de vraag naar de manier waarop is getracht de gewenste resultaten te bereiken.

#### 4.4. Kwaliteitsmanagement

In deze paragraaf staat de vraag centraal op welke manier men ervoor gezorgd heeft dat de doelen, die men met de verschillende majeure (sub)processen wilde bereiken, ook daadwerkelijk bereikt werden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden maakt de commissie gebruik van de zogenaamde Deming-cyclus als denkkader. Door deze cyclus goed te doorlopen wordt ervoor gezorgd dat de met een veranderproces beoogde resultaten worden bereikt en ook duurzaam binnen de organisatie worden verankerd, zodat daarop volgende verbeteracties kunnen worden doorgevoerd. Hieronder wordt ingegaan op welke manier de Deming-cyclus is doorlopen bij de drie majeure acties die met behulp van externe bureaus zijn ondernomen.

##### 4.4.1. Bureau 1

De opdracht aan bureau 1 luidde als volgt:

- *als projectleider zorgdragen voor de uitvoering en implementatie van de gehele "efficiency-operatie"*
- *als projectleider zorgdragen voor de dagelijkse begeleiding, advisering, coaching en ontwikkeling van dit project*
- *als projectleider voorbereiden, ontwikkelen en uitvoeren van alle werkzaamheden op dit terrein*
- *voorbereiden van en deelnemen aan het relevante interne- en waar nodig externe overleg.*

De 'efficiency-operatie' was gericht op een meer resultaat gerichte manier van werken. Heldere antwoorden waren nodig op de volgende vragen:

- *welk capaciteitsbeslag op het ambtelijk apparaat is met de realisatie van het beleid gemoeid?*
- *van welk kwaliteitsniveau moeten we uitgaan?*
- *zijn we wel doelmatig bezig?*

De opdracht startte in november 1993. De met de uitvoering van de opdracht te bereiken eindresultaten waren niet voldoende SMART omschreven<sup>24</sup>. In de op 5 oktober 1993 ondertekende overeenkomst met bureau 1 werd alleen ingegaan op zaken als wat onder projectmanagement moet worden verstaan (zie boven), wie de projectleiders zouden zijn, welke bevoegdheden de projectleiders zouden hebben, de manier waarop overleg zou plaatsvinden, de tarieven en de duur van de opdracht. De opdracht-formulering was dus merendeels 'input georiënteerd'.

<sup>24</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.



In januari 1994 werd, na een inventarisatie door bureau 1, een uitgebreid stappenplan gepresenteerd<sup>25</sup>, dat startte in januari 1994 en eindigde in het voorjaar van 1995. Het totale stappenplan werd aangeboden voor een restantbedrag groot hfl. 360.000 terwijl oorspronkelijk hfl. 250.000 was afgesproken. Bij het vaststellen van dit stappenplan bleek al twijfel te bestaan omtrent de aanpak van bureau 1. In een B&W-nota van het MT dd. 7 januari 1994 wordt onder andere het volgende opgemerkt:

*“Daarnaast stoort het ons dat wat in de papieren staat in een belangrijk opzicht niet is waargemaakt. Meermalen is gesteld dat hun werkzaamheden in goed samenspel met uw college en het MT zullen geschieden. Toch zijn met een 15-tal mensen uit de ambtelijke organisatie, zonder medeweten van het MT, gesprekken gevoerd, waarin hen duidelijk is gemaakt dat zij in de toekomstige organisatiestructuur andere posities zullen krijgen”*

en

*“..... krijgen we de indruk dat de inzet van het bureau meer gaat lijken op interim management, terwijl we project management gevraagd hebben en contractueel hebben vastliggen”.*

Ondanks deze constatering wordt door het college, op advies van het MT, besloten om met bureau 1 door te gaan, met dien verstande dat bureau 1 de inspanningsverplichting zou hebben het stappenplan te realiseren tegen een afkoopsom van hfl. 250.00 inclusief btw. Op dat moment is er al hfl. 51.000 uitgegeven.

De ontevredenheid omtrent het opereren van bureau 1 hield aan. Op 21 februari 1994 berichtte de medezeggenschapscommissie dat er onrust en onvrede heersten binnen de organisatie veroorzaakt door de “ondoorzichtige enigszins versluisde aanpak van bureau 1 en door onduidelijkheid ten aanzien van de rol en functie van het managementteam in het proces”. Het traject met bureau 1 werd in overleg met de medezeggenschapscommissie voortgezet.

Op 13 april 1995, een jaar later dus, presenteerde de interne controleur een evaluatie inzake het “proces bureau 1”. Deze notitie was door het MT van commentaar voorzien. Geconcludeerd werd: *“dat het bureau 1 met name bij de ontwikkeling van een instrumentarium in gebreke is gebleven. Voor het niet voldoen aan de opdracht dient het bureau aansprakelijk te worden gesteld. Geadviseerd wordt dan ook met bureau 1 een gesprek over een (financiële) compensatie aan te gaan. Indien bureau 1 bereid is ons terzake tegemoet te komen, dan dient aan het in beeld brengen van de producten en het koppelen aan budgethouders de grootste prioriteit te worden toegekend. Minimaal dienen met behulp van bureau 1 alsdan ook procesanalyses van de belangrijkste processen te worden gemaakt”.*

Het college van B&W besprak deze notitie op 18 april 1995 en onderschreef de conclusies van het MT. Op 12 mei 1995 schreven secretaris en burgemeester een brief aan bureau 1 waarin wordt opgemerkt dat *“bij de ontwikkeling van het benodigde instrumentarium uw bureau ons niet heeft gebracht wat wij verwacht en afgesproken hadden”.* Op 23 mei 1995 vond een bespreking plaats met bureau 1. Op 6 juni 1995 werd bureau 1, *“ondanks dat bij ons geen volledige tevredenheid aanwezig is, met name niet ten aanzien van de ontwikkeling van het instrumentarium”*, uitgenodigd offerte uit te brengen voor de in juni en december 1995 uit te voeren evaluaties. De procesanalyses van de belangrijkste processen kwamen er niet. Het in beeld brengen van de producten inclusief het koppelen van de producten aan budgethouders geschiedde evenmin.

Op 12 februari 1996 bood bureau 1 een rapportage aan naar aanleiding van de zogenaamde derde evaluatie. In deze evaluatie is onder andere te lezen dat bureau 1 adviseerde doelgericht verder te werken

<sup>25</sup> Discussiestuk in het kader van de efficiency-operatie



aan de totstandkoming van de productgerichte begroting, het verbeteren van de jaarlijkse plancyclus en het verder ontwikkelen van het instrumentarium.

#### 4.4.2. Bureau 2

De opdracht aan bureau 2 werd ingegeven door de introductie van de platte organisatie in oktober 1994. Een dergelijke organisatie met 'full time management' en verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie stelde hoge eisen aan het zelfsturend vermogen alsook de sociale intelligentie en communicatieve vaardigheden van medewerkers. Vanuit dit perspectief gezien was een upgrading van de cultuur noodzakelijk. Gestart werd in september 1999.

Het doel van de praatsessies met bureau 2 was het realiseren van coachingsvaardigheden, het ontwikkelen (of bevorderen) van een open en directe communicatie, het optimaliseren van ieders persoonlijke kwaliteiten en de onderlinge samenwerking. De resultaten van bureau 2 moesten zoveel mogelijk worden verankerd in de organisatie. De continuïteit moest worden geborgd.

In oktober 2000<sup>26</sup> (het oorspronkelijke budget ad hfl. 195.000 is dan al overschreden) vond een tussentijdse evaluatie van bureau 2 plaats. Geconcludeerd werd dat men de juiste weg is ingeslagen, maar dat men er nog lang niet is. Gedacht werd aan een beperkte voortzetting van de trainingssessies, te besteden aan onderhoud en verdieping en daar waar nodig "trouble shooting". Pas in een later stadium, wanneer de inzet van bureau 2 verder zou worden afgebouwd, zou het zinvol zijn continuïteitsgroepen samen te stellen. Deze zouden samen met het MO en P&O de voortgang (ook zonder bureau 2) moeten waarborgen.

Op 27 juni 2001<sup>27</sup> werd besloten tot de instelling van een zogenaamde continuïteitsgroep en viel ook het besluit om bureau 2 af te gaan bouwen en op termijn te beëindigen. In de afbouwfase zou alleen nog maatwerk worden geleverd. Op 16 september 2002<sup>28</sup> vond middels een memo van een P&O-medewerkster aan de secretaris, een korte evaluatie plaats van de continuïteitsgroep. Vastgesteld werd: *"we zijn destijds met het 'bureau 2 traject' begonnen om te komen tot een organisatie waarin het duidelijk en direct communiceren met elkaar centraal staat. Reeds bij de start is de inschatting gemaakt dat het een langdurig en moeilijk traject zal zijn. Om ..... ook verankering en continuïteit te waarborgen, is destijds tot de samenstelling van een continuïteitsgroep besloten"*

en

*"terugkijkend constateer ik dat het traject moeizamer is verlopen dan verwacht. Het ontwikkelen en bevorderen van een open communicatie is nog lang niet overal gelukt. Het doel is gelukkig niet losgelaten, wel verloopt de reis ernaar iets minder voorspoedig dan verwacht"*.

en

*"De opmerking dat men niets van de continuïteitsgroep merkt onderschrijf ik niet. De groep is begonnen met 8 personen en bestaat nu uit 15 personen<sup>29</sup>. Deze groei is het effect van het handelen van de directe continuïteitscollega's. Ik pleit er dan ook nogmaals voor om gericht te investeren in die groep medewerkers die ook daadwerkelijk volwassen wenst te worden en collega's als volwassen wenst te behandelen"*.

<sup>26</sup> Notitie J.P. dd. 27 oktober 2000

<sup>27</sup> Besluitenlijst managementoverleg 27 juni 2001

<sup>28</sup> Notitie W.G. aan secretaris

<sup>29</sup> Onduidelijk is hoe de P&O-medewerkster hier aan komt. Uit de bestellingen die gedaan worden bij de cateraar blijkt dat maar 10 personen aan de continuïteitsgroep deelnemen.



Evenals het 'project bureau 1' verliep het 'project bureau 2' niet soepel. Er ontstond gedurende het traject kritiek op de aanpak van het bureau. Zoals in paragraaf 4.2.3. reeds vermeld werd eind 2002 zelfs vanuit het ambtelijk apparaat een anonieme brief geschreven naar raadsleden waarin melding werd gemaakt van uitval van medewerkers.

Uit de interviews met medewerkers en leidinggevenden blijkt dat op verschillende manieren tegen bureau 2 wordt aangekeken. De meningen zijn sterk verdeeld. Sommigen geven aan van bureau 2 veel geleerd te hebben, zowel in de zakelijke als in de persoonlijke sfeer. Anderen uiten zich negatief over bureau 2 en zetten grote vraagtekens bij de bereikte resultaten en de wijze waarop het traject is doorlopen. Met name de confronterende manier waarop bureau 2 te werk ging, gecombineerd met onvoldoende begeleiding van individuele medewerkers, heeft vragen doen rijzen.

Degenen die positief zijn over bureau 2 geven aan dat nadat bureau 2 weg was, onvoldoende onderhoud is gepleegd. Veel van de positieve ervaringen zijn inmiddels weer 'weggezakt'. Zij zijn bovendien van mening dat er thans sprake van is van twee 'bloedgroepen' binnen de organisatie, namelijk de groep die bureau 2 heeft meegemaakt en daaraan een positieve herinnering heeft overgehouden en een groep die bureau 2 niet/gedeeltelijk heeft meegemaakt en/of een negatief beeld heeft bij bureau 2.

#### 4.4.3. WKG

Door Woudstra, Krijger en van Gorp zijn verschillende rapporten opgesteld, te weten:

januari 1997:	Openbare Voorzieningen/Openbare Werken
februari 2001:	Integratie bouwen, wonen en milieu
februari 2002:	Productgroep openbare werken
november 2004:	Interne zaken
november 2004:	Burgerzaken
juni 2005:	Mifa, projectleiders, coaches, WVG

Doel van deze rapporten was om een verdiepingsslag aan te brengen. Na de gemeentebrede acties gericht op structuur (bureau 1) en cultuur (Oikos en bureau 2) waren de afdelingen 'zelf' aan de beurt. Bedoeling van deze verdiepingsslag was om de zwakke punten (kwalitatief en kwantitatief) binnen de afdelingen bloot te leggen, te bepalen hoe groot de formatie per afdeling zou moeten zijn en welke positie de afdeling inneemt binnen de totale organisatie.

De rapporten met betrekking tot interne zaken, burgerzaken en mifa c.a. worden afgesloten met een paragraaf 'gewenste situatie' waarin opgenomen de organisatorische inbedding van deze productgroepen.

In deze drie rapporten worden wijzigingen in de organisatiestructuur voorgesteld. De wijzigingen komen erop neer dat nieuwe productgroepen Facilitaire Zaken en Inwonerszaken moeten worden gevormd.

Daarnaast wordt gepleit voor het inrichten van een productgroep BMO waarin de volgende functionaliteiten vertegenwoordigd zijn: een leidinggevende, I&A, P&C, P&O, bestuurssecretariaat, communicatie en projectleiders/ coaches.

Deze wijzigingen krijgen deels hun beslag in de nota Organisatie Ontwikkeling van november 2005. De adviezen met betrekking tot de inrichting van de afdelingen Inwonerszaken en Facilitaire Zaken worden opgevolgd. Het advies voor de vorming van één productgroep BMO wordt niet opgevolgd. Men kiest voor een afzonderlijke afdeling Bedrijfsvoering en een afzonderlijke afdeling Bestuurszaken.

Daarnaast heeft WKG per afzonderlijke afdeling (op basis van de oude structuur) becijferd hoe groot de formatie per afzonderlijke afdeling zou moeten zijn. De commissie heeft vastgesteld dat met deze becijferingen nagenoeg niets is gedaan. In de afdelingsplannen van de afdelingen Openbare Werken en Bomil wordt de normformatie afgezet tegen de werkelijke formatie, zonder dat een verklaring van de verschillen wordt gegeven. In de afdelingsplannen van de andere (nieuwe) afdelingen (BV, BZ, IZ en FaZa) wordt niet eens melding gemaakt van de normformatie.



Dit zelfde geldt overigens ook voor de Berenschotrapportages uit 2003. In deze rapporten worden de bevindingen van WKG, inzake de formatie, min of meer bevestigd. Aan de OR is desgevraagd, door de WOR-bestuurder, medegedeeld dat de rapporten nog in studie waren mede omdat de interpretatie van de gegevens zeer afhankelijk was van de plaatselijke situatie. In januari 2005 is besloten de rapporten voor kennisgeving aan te nemen omdat ze uit 2003 dateerden en inmiddels achterhaald waren.

#### 4.4.4. Conclusie

Bij het doorlopen van de Deming-cyclus moeten de volgende vragen beantwoord worden:

##### *Plan:*

- vormen de activiteiten het juiste antwoord op de situatie op dat moment?
- is bepaald welk effect met deze activiteiten moet worden behaald
- is bepaald welke activiteiten moeten worden ondernomen

##### *Do:*

- is de uitvoering overeenkomstig de planning
- is vastgesteld of de uitvoering overeenkomstig de planning is?

##### *Check:*

- is bepaald of de behaalde resultaten/effecten overeenkomstig de planning zijn?

##### *Act:*

- is er, indien daar aanleiding voor was, tijdig en adequaat bijgestuurd
- zijn de bereikte resultaten voldoende geborgd?

Op basis van bovenstaande vragen komt de commissie tot de volgende conclusies:

##### *– Plan*

##### *Vormen de activiteiten het juiste antwoord op de situatie op dat moment?*

Aan het begin van de organisatieontwikkeling is planmatig te werk gegaan. De uit te voeren activiteiten zijn een logisch antwoord op de situatie op dat moment. De gehele organisatie staat achter de door te voeren veranderingen. Dit is vooral het geval bij de start van de organisatieontwikkeling. Ook de inzet van bureau 2 is logisch. Na de structuur is de cultuur aan de beurt. De WKG-rapporten brengen, na de gemeentebrede acties, een 'verdieping' aan in de organisatieontwikkeling. Niet de organisatie in zijn totaliteit is object van onderzoek, maar de individuele afdelingen.

Het oordeel van de commissie op dit punt is positief. Er is voldoende planmatig te werk gegaan en er was sprake van een logische opeenvolging van activiteiten.

##### *Is bepaald welke effecten moesten worden bereikt en is bepaald welke activiteiten moesten worden ondernomen?*

Zowel bij bureau 1 als bij bureau 2 waren de te bereiken resultaten onvoldoende SMART omschreven in de opdrachtformulering. Welke activiteiten moesten worden ondernomen is door bureau 1 zelf bepaald. De te bereiken doelen zijn door bureau 1 zelf in hun stappenplan ingevuld. Ook bij de opdracht aan bureau 2 is onvoldoende, in meerbare termen, verwoord wat het eindresultaat van de werkzaamheden zou moeten zijn. Bij de opdrachten aan WKG was het einddoel voldoende bij alle partijen bekend.

Het oordeel van de commissie op dit punt is negatief. Door de opdrachtgever is onvoldoende met de opdrachtnemer gecommuniceerd wat op welk moment gerealiseerd moest zijn. Dit heeft er mede toe geleid dat de uitvoering van de opdracht niet conform de verwachtingen verliep (bureau 1) en dat de



opdracht uitliep zowel in tijd als in geld (bureau 2) of dat niet alles werd gerealiseerd wat afgesproken was (bureau 1).

– *Do/Check*

*Is voldoende vastgesteld dat de gewenste productie is geleverd en of de gewenste resultaten zijn bereikt.*

Het antwoord op deze vraag is bevestigend. Zowel bij bureau 1 als bij bureau 2 is voortdurend de vinger gehouden aan de productie en de bereikte effecten. Tussentijds zijn er verschillende evaluaties gehouden met betrekking tot het presteren van beide bureaus. Bij WKG zijn er geen expliciete evaluaties gehouden. Dit was volgens de commissie ook niet nodig aangezien hier sprake was van relatief goed afgebakende opdrachten met een korte doorlooptijd.

Het oordeel van de commissie op dit punt is positief. Tussentijds zijn de werkzaamheden van de externe bureaus voldoende gemonitord. De beheersing op dit vlak was goed.

*Zijn de afgesproken acties uitgevoerd en zijn de gewenste resultaten en effecten bereikt.*

Het antwoord op deze vraag is, voor wat betreft bureau 1 en bureau 2, ontkennend. De planning van de te ondernemen verbeteracties van beide bureaus was, zoals achteraf bleek, veel te ambitieus. Bij bureau 1 blijft de uitvoering achter bij de, door het bureau zelf opgestelde, planning. Daarnaast wordt de opdracht anders ingevuld dan oorspronkelijk door de opdrachtgever bedoeld. Tijdens het proces wordt veel gemopperd zowel tussen de medewerkers als binnen het MT. Desondanks gaat men verder met bureau 1. Bureau 1 levert uiteindelijk minder productie dan afgesproken.

De uitvoering van bureau 2 vindt, in eerste instantie, overeenkomstig de planning plaats. De oorspronkelijk geoffreerde 55 dagen worden in de periode september 1999 tot en met mei 2000 'gemaakt'. Daarna blijkt echter dat er meer dagen nodig zijn om de uiteindelijke doelstelling te behalen en om de bereikte resultaten te borgen. Voor wat betreft de acties en resultaten van WKG zijn er geen op- of aanmerkingen te maken.

Het oordeel van de commissie op dit punt is negatief. Bureau 1 presteert minder dan overeengekomen. Bij bureau 2 loopt de opdracht uit en worden aanzienlijke meerkosten gemaakt. Het is de vraag of de oorzaken hiervan moeten worden gezocht bij de opdrachtnemer en of door opdrachtgever nakoming van de overeenkomst had moeten worden geëist. Bij de opdracht aan bureau 1 zijn de uit te voeren werkzaamheden en de te bereiken resultaten grotendeels door de opdrachtnemer zelf bepaald. Op grond daarvan zou een zakelijkere houding door de opdrachtgever op zijn plaats zijn geweest.

Bij bureau 2 is het moeilijker om met een beschuldigende vinger in de richting van de opdrachtnemer te wijzen. Het te bereiken resultaat is bij dit bureau immers moeilijker 'vast te pakken'. Daarnaast wordt ook door de opdrachtgever onderkend dat de materie weerbarstiger is dan oorspronkelijk ingeschat.

– *Act*

*Is er adequaat bijgestuurd indien daartoe aanleiding bestond?*

Deze vraag is alleen aan de orde bij de prestaties van bureau 1. Bij bureau 2 en bij WKG was er geen noodzaak om bij te sturen. Bij bureau 1 blijkt tijdens de tussentijdse evaluaties dat de uitvoering van de opdracht niet adequaat geschiedt. Toch besluit men met de opdrachtnemer door te gaan. Op een gegeven moment is het geld op en moet men zelf verder met de organisatieontwikkeling c.q met de punten die door bureau 1 zijn blijven liggen. Hiertoe wordt een plan van aanpak opgesteld.



Het oordeel van de commissie op dit onderdeel is negatief. Gedurende de uitvoering van de opdracht door bureau 1 heeft de opdrachtgever onvoldoende daadkracht getoond en is er onvoldoende bijge-stuurd. Positief is de commissie aangaande het plan van aanpak dat na het vertrek van bureau 1 is opgesteld. Men heeft voldoende onderkend dat er na het vertrek van bureau 1 nog zaken moesten worden opgepakt.

*Zijn de resultaten voldoende geborgd?*

Deze vraag moet worden beantwoord voor de activiteiten van bureau 2 en voor WKG. Nadat bureau 2 de organisatie heeft verlaten, heeft er, aldus diverse geïnterviewden, onvoldoende onderhoud van het cultuurtraject plaatsgevonden. Hierdoor zijn veel van de bereikte resultaten van het cultuurtraject weer 'weggezakt' en zijn er binnen de organisatie twee groepen ontstaan: zij die het cultuurtraject hebben meegemaakt en de 'nieuwkomers' die het traject niet hebben meegemaakt. Voor wat betreft de WKG-rapporten merkt de commissie op dat met de door WKG becijferde normformatie niets gedaan is.

Het oordeel van de commissie op dit onderdeel is negatief. Op de resultaten van het cultuurtraject heeft onvoldoende onderhoud plaatsgevonden. Daarnaast vraagt de commissie zich af wat de reden was om aan WKG opdracht te geven om de normformatie te berekenen indien daarmee vervolgens niets gebeurt.

De commissie komt op grond van het bovenstaande tot de volgende aanbevelingen:

*Definieer goed van te voren wat met de uitvoering van de opdrachten wordt verwacht en wanneer de effecten moeten zijn bereikt. Hou indien mogelijk een nulmeting en organiseer tussentijdse metingen om vast te stellen in welke mate aan de opdracht is/wordt voldaan.*

*Deel projecten, indien mogelijk, op in deelprojecten en bouw momenten in waarop het mogelijk is om de relatie met een opdrachtnemer op te zeggen, indien tussentijds blijkt dat de prestaties van de opdrachtnemer niet overeenkomen met de verwachtingen en afspraken.*

*Stuur niet op inspanning maar op resultaat. Leg het risico van niet behalen van het resultaat zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer neer en eis (gratis) nakoming indien de resultaten niet/gedeeltelijk bereikt zijn.*



## 5. Thema communicatie

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de wijze waarop over de organisatieontwikkeling is gecommuniceerd

<i>door:</i>	<i>met:</i>
gemeentesecretaris	management
gemeentesecretaris/management	medewerkers
gemeentesecretaris/management	college/portefeuillehouder
gemeentesecretaris	ondernemingsraad/georganiseerd overleg
college/portefeuillehouder	raad

### 5.2. Communicatie met het management

Over de manier waarop met het management is gecommuniceerd is veel informatie en documentatie in het dossier terug te vinden. Het voert te ver om hiervan in dit rapport een opsomming te geven. Op basis van de documentatie kan worden geconcludeerd dat de organisatieontwikkeling een collectieve inspanning was van het voltallige management, secretaris en leidinggevenden.

Vanaf het begin af aan wordt het management, zowel in de periode dat sprake is van een “smal” MT als in de periode dat de secretaris samen met de productcoördinatoren het MO vormen, nauw betrokken bij de organisatieontwikkeling. Naast de majeure, gemeentebrede acties, zoals door bureau 1 en bureau 2, worden er ook binnen de verschillende productgroepen acties ondernomen gericht op het verbeteren van de werkwijze van en de communicatie binnen de productgroepen zelf.

In de loop van 2004 krijgt het overleg over de organisatieontwikkeling binnen het MO een afzonderlijke status. Om aan de organisatieontwikkeling afzonderlijk aandacht te kunnen schenken wordt in november 2004, naar aanleiding van de rapportages van WKG inzake IZ en Buza, het eerste gezamenlijk MO-overleg gehouden over de toekomstige organisatiestructuur. Dit overleg wordt maandelijks herhaald onder de naam MO-extra (later MT-extra). In dit overleg staat de organisatieontwikkeling centraal. Naast de leden van het ‘normale’ MO nemen hieraan deel vertegenwoordigers van OR en GO, een communicatieadviseur en een extern adviseur i.c. WKG.

In een situatie van onvoldoende wederzijds vertrouwen is het zaak extra zorgvuldig te zijn in de communicatie. Een voorbeeld daarvan is de MT-vergadering gevolgd door de gezamenlijke MT-collegevergadering van 8 november 2005 waarin de programmamanagers worden aangeduid als adjunct-secretarissen, zonder dat hierover vooraf met het MT overleg heeft plaatsgevonden. Naderhand wordt de term ‘adjunct-secretarissen’ vervangen door de term ‘programmamanagers’. Het voorval leidt wel tot irritatie.

### 5.3. Communicatie met medewerkers

#### *Schriftelijke communicatie*

Aan het begin van het proces wordt zorgvuldig aandacht besteed aan de schriftelijke communicatie. Met regelmaat worden de medewerkers via de zogenaamde ‘Bammetjes’ (Bericht aan medewerkers) schriftelijk geïnformeerd over de bedoelingen en de voortgang van de organisatieontwikkeling.



De Bammetjes komen uit in de periode mei 1993 (werkgroep Organisatie in verandering) tot en met september 1994. Ook in het personeelsblad, de Tamtam, wordt regelmatig aandacht besteed aan de organisatieontwikkeling.

Nadat de Bammetjes ophouden te bestaan worden er geen afzonderlijke communiqués aan de organisatieontwikkeling gewijd. Vanaf maart 2005 wordt de communicatie omtrent de organisatieontwikkeling weer nieuw leven ingeblazen door de komst van de zogenaamde Nieuwsflitsen. Inmiddels zijn hiervan zeven exemplaren verschenen.

#### *Mondelinge communicatie*

Wat betreft de manier waarop mondeling gecommuniceerd is tijdens de organisatieontwikkeling zijn de meningen verdeeld. Een en ander verschilt per afdeling. Afdelingshoofden die de organisatieontwikkeling belangrijk vinden schonken hier, aldus de medewerkers, meer aandacht aan. Thans is er ook geen uniformiteit in de communicatie omdat de afdelingshoofden van mening verschillen. Door het management wordt momenteel niet meer met één mond gesproken.

Vanaf 2005 is ook het inlooppuur in het leven geroepen. Medewerkers die vragen hebben over de inhoud van de nieuwsflits kunnen hierover met de secretaris spreken. Van deze mogelijkheid wordt overigens weinig gebruik gemaakt.

## 5.4. Communicatie met het college

Op de momenten waarop met het college gecommuniceerd moest worden is ook gecommuniceerd. Alle belangrijke beslissingen zijn aan het college voorgelegd. Het college was betrokken bij de keuze van bureau 1. De projectleider van dit bureau is aan het voltallige college voorgesteld voordat de opdracht aan bureau 1 werd verleend. Bij de keuze van bureau 2 was het college eveneens betrokken. De portefeuillehouder was bij de presentaties van alle bureaus aanwezig en was betrokken bij het keuzetraject. Alle rapporten van WKG zijn aan het college voorgelegd.

De betrokkenheid van het college wordt groter nadat in september 2004 de nieuwe P&O-er in dienst treedt. In een vroeg stadium, in november 2004 wordt het college op de hoogte gesteld van de voornemens om, mede op basis van de rapporten van WKG, tot een herstructurering over te gaan<sup>30</sup>. In december 2004 vindt een kerstconferentie plaats van college en MO, begeleid door WKG waarin nut en noodzaak van de organisatieverandering worden toegelicht en afspraken worden gemaakt voor de toekomst. Voor het eerst wordt in deze conferentie melding gemaakt van het "MT" in plaats van het "MO". Na deze conferentie is het college nog diverse malen over de organisatieontwikkeling en de besprekingen in het MT-extra geïnformeerd.

De commissie nam interviews af met de burgemeester (portefeuillehouder P&O), de huidige twee wethouders en de twee oud-burgemeesters. Wat betreft de communicatie met deze (oud-)bestuurders concludeert de commissie dat geen van hen het idee heeft dat men als bestuurder niet voldoende geïnformeerd was tijdens het organisatieontwikkelingsproces.



## 5.5. Communicatie met ondernemingsraad en georganiseerd overleg

De commissie interviewde een afvaardiging van het OR en GO. Uit dit interview kwam naar voren dat het overleg tussen OR/GO en de bestuurder in de eerste jaren wat stroef verliep. Een en ander blijkt onder andere uit een memo dd. 10 mei 1999 waarin door de OR de wijze waarop voor bureau 2 werd gekozen ter discussie wordt gesteld. In dit memo, gericht aan de afdeling P&O (en dus indirect aan gemeentesecretaris en gemeentebestuur) merkte de OR op dat:

- er geen voorbesprekingen hebben plaatsgevonden voor de presentaties;
- er geen nabesprekingen hebben plaatsgevonden na de presentaties;
- in de toekomst meer aandacht besteed moet worden aan een raamwerk, structuur en benaderingswijze van de bureaus;
- behoefte bestaat aan te geven welke beoordelings- en keuzecriteria gehanteerd worden door bestuur en management;
- de uiteindelijke keuze voor een van de bureaus voor een adviesaanvraag in de OR behandeld moet worden vooraleer het desbetreffende bureau kan beginnen met de werkzaamheden.

Een afvaardiging van de OR was wel bij de verschillende presentaties aanwezig. Uit de opmerkingen van de OR valt op te maken dat de betrokkenheid van de OR in het keuzeproces hiertoe beperkt is gebleven.

Vanaf ongeveer 2000 is er, aldus de OR sprake van een constructief overleg. In het voortraject wordt over relevante zaken voldoende en goed gecommuniceerd met de bestuurder. In de besluitvorming wordt voldoende rekening gehouden met het advies- en instemmingsrecht van de OR. Dit is onder andere het geval bij het inhuren van externe advi-seurs. De gemeentesecretaris omschrijft de relatie met de OR de laatste zes jaar als een 'modelrelatie'.

Het OR is thans als toehoorder vertegenwoordigd in het MT-extra. Van het MT-extra wordt een verslag gemaakt dat aan de OR ter beschikking wordt gesteld. De conclusies van het MT-extra worden vervolgens via de nieuwsflits bekend gemaakt. Deze wordt allereerst aan de OR voorgelegd alvorens deze onder de medewerkers wordt verspreid.

## 5.6. Communicatie met de Raad

### 5.6.1. Communicatiemomenten

#### *Schriftelijke ad hoc informatie omtrent de organisatieontwikkeling*

De commissie heeft, omwille van de tijd, geen uitputtend onderzoek gedaan naar alle in de loop der jaren geproduceerde raads- en commissiestukken. Het oordeel van de commissie over de communicatie met de raad is gebaseerd op de stukken die met betrekking tot de communicatie met de raad in het dossier 'organisatieontwikkeling' zijn opgenomen.

Op 20 december 1993 werd de raad voor de eerste keer betrokken bij de organisatieontwikkeling. Het rapport van de werkgroep "Organisatie in verandering" werd op die datum, in samengevatte vorm, aan de raad aangeboden.

Op 11 januari 1994 werd de raad verzocht een krediet beschikbaar te stellen van hfl. 250.000 in verband met de kosten van bureau 1. Nut en noodzaak van de organisatieontwikkeling worden in dit voorstel uitvoerig uit de doeken gedaan. Tevens wordt aangegeven wat de raad van de organisatieontwikkeling mag verwachten.

Op 9 juni 1994 vond een extra (informele) vergadering plaats van de commissie Algemene Zaken, Middelen en Onderwijs waarin werd ingegaan op de organisatieontwikkeling en de daarin gezette



stappen. Op 14 juni 1994 neemt de raad een voorstel aan inzake het kennisnemen van een aantal stappen in het organisatieontwikkelingsproces en tot het instemmen met de inrichting van de organisatie op hoofdlijnen.

Op 5 december 1995 werd de voltallige raad geïnformeerd omtrent de gang van zaken door de nota "Evaluatie met betrekking tot het organisatieontwikkelingsproces, een tussenstand, conclusie en voorstel.

Op 30 mei 1996 stelt de raad de organisatieverordening vast, met de organisatiestructuur, zoals vastgesteld in oktober 1994, als uitgangspunt.

Na die datum heeft de commissie geen raadsstukken meer aangetroffen in het dossier. Dit neemt niet weg dat ook na februari 1996 met de raad is gecommuniceerd. De raad is mondeling door het college op de hoogte gesteld. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de vraag wanneer dit was en wat er is gecommuniceerd. Zoals in de volgende sub-paragraaf zal blijken is het beeld dat de raad bij deze communicatie heeft negatief.

#### *Structurele schriftelijke informatievoorziening*

De raad is op twee manieren structureel schriftelijk geïnformeerd omtrent de organisatie. In de eerste plaats krijgen de raadsleden de TAMTAM's toegezonden. Daarnaast krijgen de raadsleden vanaf maart 2005, evenals alle medewerkers, de nieuwsflitsen.

In de begroting en de jaarstukken is een paragraaf bedrijfsvoering opgenomen waarin, summier ingegaan wordt op de organisatie. In de programmabegroting van 2006 wordt in deze paragraaf onder andere ingegaan op zaken als personeel (formatie, ziekteverzuim), organisatieverordening (voornemen tot opstellen van een organisatiebesluit of bedrijfsvoeringsconcept), structuur (naar aanleiding van de WKG-rapporten), Cultuur en HRM-instrumentarium (voornemen om dit te evalueren).

In de tussentijdse rapportages wordt de raad structureel geïnformeerd over de ontwikkeling van de personeelskosten in relatie tot de (aangepaste) begroting en wordt inzicht gegeven in de bestedingen in verband met inhuur.

#### *5.6.2. De beleving van de raad*

Uit het interview met vier raadsleden van de vier in de gemeenteraad van Meerssen vertegenwoordigde fracties, komt naar voren dat volgens deze raadsleden veel te weinig en onjuist over de organisatieontwikkeling is gecommuniceerd. Men spreekt over gebrek aan openheid en transparantie. De raadsleden zijn van mening dat ten behoeve van de organisatieontwikkeling veel geld beschikbaar is gesteld. Desondanks zijn vanuit de organisatie vaak en veel morrende geluiden gehoord. De raad werd medegedeeld dat de organisatieontwikkeling een voortdurend proces was. De raad stelde vragen over het organisatieontwikkelingsproces en over de omvang en samenstelling van het personeelsbudget. Tevens werden vragen gesteld over de gevolgen van de 55+-regeling. Niemand wist precies wat deze gevolgen waren.

Het vorige college weigerde de WKG-rapporten aan de raad te overleggen. Door de vorige portefeuillehouder en de secretaris werd met regelmaat gezegd dat de raad hier niets mee te maken had, onder het mom van "als de producten goed zijn dan hoeft de raad zich niet met de organisatie te bemoeien". De geïnterviewde raadsleden refereerden aan de laatste oud-burgemeester die regelmatig het woord "bestuursintimiteit" in de mond nam. Mede vanwege deze intimiteit, en omdat in de WKG-rapporten passages stonden die rechtstreeks waren toe te wijzen aan individuele medewerkers, werden deze rapporten niet aan de raad ter beschikking gesteld.



De indruk bij de raad overheerst dat er met iedereen gesproken wordt over de organisatieontwikkeling, behalve met de raad. De resultaten van bureau 1 zijn bij de raad bekend: er is immers een andere organisatiestructuur gekomen. De resultaten van de trajecten bureau 2 en WKG zijn bij de raad niet bekend. De raad heeft de indruk dat alles bij het oude is gebleven. Volgens de raadsleden is het geduld op een gegeven moment op. Op grond daarvan is de het kaderstellend raadsvoorstel met betrekking tot de organisatieontwikkeling in de commissie AZ van 2 februari 2006 aangehouden.

### 5.6.3. De rol van de raad

Over de vraag welke rol voor de raad is weggelegd in organisatieaangelegenheden bestaat geen algemene norm. De geïnterviewde raadsleden verwijzen naar hetgeen dienaangaande door de rekenkamer Venlo is gepubliceerd.

Eind 2005 presenteerde de rekenkamer Venlo haar rapport met betrekking tot het onderzoek naar het ambtelijk apparaat. Doel van dit onderzoek was advies uit te brengen aan de raad over de wijze waarop hij sturing kan geven aan en controle kan uitoefenen op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de toekomst, in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Aangaande de vraag wat de raad 'mag' bij het stellen van kaders en bij het controleren van de uitvoering van beleid inzake het gemeentelijk personeel concludeert de rekenkamer Venlo als volgt:

*“De raad mag ook in het duale stelsel het ambtelijk apparaat tot zijn aandachtsveld rekenen. In de eerste plaats is bij de invoering van het duale stelsel het budgetrecht van de raad niet aangetast. Verder stelt de raad de beleidsuitgangspunten van de beheersaspecten vast (bepaling uit het besluit begroting en verantwoording) en is het college verplicht om de raad tijdig en volledig te informeren over het door het college gevoerde bestuur (artikel 169 Gemeentewet inzake “actieve informatieplicht”). Informatie over de doelmatigheid van de inzet van onder meer het personeel dient te worden opgenomen in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting en de programmarekening”.*

De rekenkamercommissie is het met deze conclusie eens. Vraag is nu op welke wijze hieraan invulling moet worden gegeven. De commissie acht het niet wenselijk dat de conclusie van het Venlose rekenkamerrapport zodanig wordt vertaald dat de raad zich met zaken bemoeit als:

- de structuur van de organisatie
- de omvang van de formatie als zodanig
- ontslag, aanname of inhuur van personeel
- bezetting van functies door individuele medewerkers

Dit soort (operationele) aangelegenheden is exclusief voorbehouden aan het college. Dit neemt niet weg dat de raad wel de mogelijkheid moet kunnen hebben de *doelmatigheid* van de inzet van inzet van medewerkers (blijvend) te kunnen beoordelen. In de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet van de gemeente Meerssen zijn hiervoor enige aanknopingspunten opgenomen. In deze verordening, vastgesteld op 16 oktober 2003 is in artikel 19 “bedrijfsvoering” vermeld dat in de paragraaf bedrijfsvoering “speciale aandacht” moet worden geschonken aan (o.a.):

- a. het aantal personeelsleden in dienst, onderverdeeld naar leeftijd en beloningsschaal
- b. de instroom en uitstroom en het percentage ziekteverzuim
- c. de loonkosten en overige personeelskosten
- d. de kosten van inleenkrachten en ingehuurd externen.

Indien aan de financiële verordening de hand wordt gehouden, hetgeen thans niet het geval is, zal aan een gedeelte van de informatiebehoefte van de raad op voorhand worden voldaan. De raad kan meer gevoel krijgen bij de omvang van het ambtelijk apparaat in relatie tot de productie, indien de raad naast formatieve informatie tevens geïnformeerd wordt over de wijze waarop de huidige formatie wordt



ingezet op de verschillende programma's in de programmabegroting. Tot slot dient de raad informatie te ontvangen over geplande formatie-uitbreidingen inclusief de redenen van de uitbreidingen (nieuw beleid) en wat de gevolgen voor de formatie zijn indien oud beleid wordt stopgezet.

*In de paragraaf bedrijfsvoering moet meer informatie over de organisatie en de formatie opgenomen te worden. De in de begrotingscyclus opgenomen informatie met betrekking tot het personeel en organisatie moet worden uitgebreid door in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting, de bestuursrapportage en de jaarcijfers aanvullende informatie op te nemen. Gedacht kan worden aan:*

- de totale personeelsomvang (aantal f.t.e.), onderverdeeld per afzonderlijke afdeling.
- per afdeling de uitstroom en instroom van personeel ("was/wordt"-lijst)
- onderbouwingen van eventuele toename van de formatie
- de aanwezige, nog niet ingevulde vacatures
- het gemiddelde ziekteverzuim in de organisatie (in/excl. zwangerschap)
- de personeelskosten per afdeling
- de stand van zaken m.b.t. de uitputting van het personeelsbudget
- de stand van zaken m.b.t. de uitputting van het budget voor inhuur personeel

*In de begroting, tussentijdse rapportages en jaarcijfers dient een relatie te worden gelegd tussen input enerzijds en output anderzijds. Inzicht moet worden gegeven in de vraag hoeveel formatie nodig is per afzonderlijk programma en welke productie met deze formatie wordt gegenereerd. Hierbij dient bij voorkeur te worden gewerkt met prestatie-indicatoren.*

## 5.7. Conclusies

De commissie stelt vast dat aan de communicatie met de diverse gremia voldoende aandacht is geschonken. Met name tussen de actoren binnen het proces is, enkele uitzonderingssituaties daargelaten, goed gecommuniceerd. De communicatie krijgt, evenals de organisatieontwikkeling zelf, een kwaliteitsimpuls op het moment dat de nieuwe P&O-medewerkster (later beoogd programmamanager) wordt aangehouden.

De commissie twijfelt over de wijze waarop met de raad is gecommuniceerd. Zorgelijk is volgens de commissie het wantrouwen dat (mede) hierdoor is ontstaan. De commissie heeft er begrip voor dat het vorige college geen inzage wilde verschaffen in de WKG-rapporten, omdat in sommige rapporten kwalitatieve problemen binnen de afdelingen rechtstreeks aan individuele medewerkers konden worden toegerekend. Omwille van de privacy van deze medewerkers en vanwege het feit dat dergelijke problemen tot het primaat horen van de leiding van het ambtelijk apparaat, zijn de WKG-rapporten terecht niet aan de raad verstrekt.

Het is echter volgens de commissie onverstandig om de raad hiermee tevens informatie over de door WKG becijferde normformatie te onthouden. De raad heeft uit hoofde van haar controlerende taak het recht om de vinger aan de pols te houden aangaande het doelmatig (c.q. vermeend ondoelmatig) functioneren van het ambtelijk apparaat. Met het oog daarop ware het verstandig geweest om de raad inzicht te geven in de door WKG berekende normformatie versus de werkelijke formatie. Indien deze confrontatie tevens zou zijn voorzien van een toelichting op de afwijkingen, dan zou op voorhand veel van het wantrouwen bij de raad zijn weggenomen. In het volgende hoofdstuk zal op deze confrontatie tussen norm en werkelijkheid nader worden ingegaan.

In hoofdstuk 3 maakt de commissie melding van het feit dat sprake is van gebrouilleerde verhoudingen binnen het MT. Dit is bij de interviews met OR/GO, medewerkers en leidinggevenden vast komen te staan. In dezelfde interviews is door een aantal geïnterviewden tevens aangegeven dat de machtsstrijd binnen het MT een pendant kent binnen het presidium. De commissie stelt vast dat het wantrouwen



van de raad in de ambtelijke organisatie dermate groot is dat relatief eenvoudig door het ambtelijk apparaat te beantwoorden vragen, thans aan de rekenkamercommissie worden voorgelegd. De commissie doelt hierbij op de vragen die in het volgende hoofdstuk worden beantwoord met betrekking tot de omvang van en de kosten in verband met het personeel, de gevolgen van de 55+ regeling, de inhuur van personeel en de kosten van de organisatieontwikkeling. De commissie acht een dergelijke situatie verre van optimaal.

Niet onopgemerkt wil de commissie laten dat tijdens de gevoerde interviews ten aanzien van de vraag naar de veronderstelde reden voor het door de raad gevraagde rekenkameronderzoek, links en rechts de term 'afrekening' is gebruikt. De commissie hoopt uiteraard niet dat dit achterliggende gedachte van het gevraagde onderzoek is en gaat daar ook niet vanuit. Het is bovendien aan de raad om zijn bevoegdheden uit te oefenen, ongeacht wat daarvan de achterliggende reden is.

*De komst van de nieuwe burgemeester en het op handen zijnde vertrek van de secretaris dienen te worden beschouwd als een kans. Zonder de suggestie te wekken dat de verstoorde verhoudingen zijn veroorzaakt door secretaris en/of de vorige burgemeester, dient de wisseling van de wacht bij deze 'sleutel-functionarissen' te worden aangegrepen om ervoor te zorgen dat tussen raad, college en ambtelijke organisatie 'genormaliseerde' verhoudingen ontstaan. Wellicht kan analoog aan de noodzakelijke teambuilding binnen het MT ook tussen de raad (het presidium), de griffie, het college en het ambtelijk management in één of meerdere sessies gewerkt worden aan (meer) onderling begrip en verduidelijking van elkaanders rollen.*



## 6. Thema Formatie en financiën

In dit hoofdstuk worden de door het presidium gedefinieerde aanvullende tien onderzoeksvragen beantwoord.

### 6.1. Salariskosten versus formatieomvang

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Sporen de totale interne salariskosten van het huidige zittend personeel met de formatie-omvang?*

Het antwoord hierop is ja. Er is geen sprake van “bovenformatief” personeel. Alle personeel dat thans op de loonlijst van de gemeente staat, is in de (geactualiseerde) begroting 2006 opgenomen. Niet alle volgens de begroting opgenomen formatie is echter ingevuld. Er is sprake van een aantal vacatures. Op grond hiervan is in de tweede marap de kostenposten in verband met eigen personeel afgeraamd.

Om zicht te krijgen op salariskosten en formatieomvang is gebruik gemaakt van de begroting 2005, 2006 en 2007 en van het overzicht nettoloonbetalingen van de maand juni 2006. In deze paragraaf gaat de commissie alleen in op de salariskosten. Op de formatie komt de commissie in de volgende paragraaf terug.

In de begroting 2006 is een totaalbedrag ad € 6.209.000 opgenomen aan totale personeelskosten (inclusief inhuur). Voor de samenstelling van dit bedrag verwijst de commissie naar *bijlage 6*.

Uit deze bijlage blijkt dat:

- de met de salarissen gemeentepersoneel gemoeide kosten volgens de begroting 2005 € 4.785.000 bedroegen
- deze kosten volgens de begroting 2006 € 4.805.000 bedroegen. Hierbij heeft overigens de ‘oude’ organisatie(structuur) als uitgangspunt gediend.
- de toename van de salariskosten in 2006, veroorzaakt door inflatiecorrecties en salarisstijgingen in verband met periodieken en correctie Fuwa, nagenoeg volledig gecompenseerd wordt door de (geringe) afname van de formatie.

Volgens de 2<sup>e</sup> marap 2006 zullen de totale werkelijke personeelskosten in 2006 naar verwachting € 6.295.000 bedragen. Een negatief verschil met de oorspronkelijke begroting van circa € 86.000. Dit verschil wordt veroorzaakt door aframingen van de kosten van eigen personeel en bijramingen van de kosten in verband met inhuur van derden. In de oorspronkelijke begroting was voor inhuur een bedrag van € 100.000 opgenomen. Volgens de 2<sup>e</sup> marap bedraagt de inhuur 2006 naar schatting € 300.000. Op de inhuur in 2006 (en 2005) komt de commissie in paragraaf 6.5. nog terug

### 6.2. Opbouw van het personeelsbudget

De onderzoeksvraag bij deze paragraaf luidt als volgt:

*Geef inzicht in de opbouw van het personeelsbudget, zowel in formatieve als in financiële zin.*

Wat betreft de opbouw van het personeelsbudget in financiële zin verwijst de commissie naar de vorige paragraaf.



Wat betreft de formatieomvang verwijst de commissie eveneens naar *bijlage 6*. Uit deze bijlage blijkt dat de geraamde formatie 2007 in fte's per afdeling, inclusief nog niet ingevulde vacatures en inclusief twee 'inactieve ambtenaren' (paragraaf 6.10) er thans als volgt uitziet:

Bestuurszaken	6,5 + 1 tijdelijk brw
Bedrijfsvoering	11,8
Facilitaire zaken	21,15
<b>Subtotaal intern gerichte afdelingen</b>	<b>39,45</b>
Inwonerszaken	18,2
Bomil	18,61
Openbare werken	15,8
<b>Subtotaal extern gerichte afdelingen</b>	<b>52,61</b>
Secretaris/griffie	3,00
<b>Totale formatie</b>	<b>95,06 + 1 tijdelijk brw</b>

Om vast te stellen of de geraamde formatie 2007 ook overeenstemt met de werkelijkheid heeft de commissie de raming 2007 vergeleken met de werkelijkheid per juni 2006. Hiervoor is het overzicht nettoloonbetalingen van de maand juni 2006 geraadpleegd. Op deze lijst, afkomstig uit de salaris-administratie, staan alle nettoloonbetalingen van de maand juni 2006. Op basis van deze lijst is vastgesteld aan wie een nettoloonbetaling heeft plaatsgevonden, welke functie dit betreft, op welke afdeling deze functie betrekking heeft en hoeveel f.t.e. het betreft. Vastgesteld is dat alle personen die in juni 2006 een salaris ontvingen ook voorkomen in de raming 2007 en omgekeerd, uitgezonderd vacatures.

Uit *bijlage 6* blijkt dat de formatie 2007 nagenoeg gelijk blijft aan de formatie 2006 (95,42 versus 95,06).

In verband met de 55+-regeling (zie paragraaf 6.7.) neemt de in de begroting 2006 vermelde formatie af met 3,0 f.t.e. Daarnaast is er sprake van een uitdiensttreding van een coach, die niet meer wordt vervangen. De geraamde formatie 2007 zou hiermee op circa 91,50 kunnen uitkomen. In werkelijkheid bedraagt de geraamde formatie 2007 echter circa 95 f.t.e. Een toename derhalve van 3,5 f.t.e. Deze toename is als volgt tot stand gekomen:

Bomil	-/- 0,6
Bedrijfsvoering	2,7
Facilitaire zaken	-/- 1,5
Inwonerszaken	3,3
Openbare werken	-/- 0,2

De stijging van de formatie bij bedrijfsvoering wordt veroorzaakt door:

- 1,0 f.t.e. Vacature P&O
- 0,7 f.t.e. Vacature "Fiddlers"
- 1,0 f.t.e. Niet actieve ambtenaar die in 2006 (om onduidelijke redenen) niet geraamd was

De toename van de formatie bij inwonerszaken wordt veroorzaakt door:

- 0,8 f.t.e. vacature WMO
- 0,5 f.t.e. uitbreiding vacature "Xhemalji"
- 0,5 f.t.e. vacature balie/receptie
- 1,0 f.t.e. vacature huish.zorgconsulent
- 0,5 f.t.e. Allers



Uitgaande van 95,06 f.t.e. is in de begroting sprake van € 4.856.956 aan salariskosten. Daarbovenop wordt in de begroting 2007 nog melding gemaakt van:

Vacature handhaving	€ 45.000
Vacature belastingen	€ 46.000

Uiteindelijk komt de geraamde formatieomvang hiermee in 2007 uit op circa 97 f.t.e.+ 1 tijdelijk = 98 f.t.e. Van deze omvang wordt ook in de begroting 2007 op pagina 115 melding gemaakt.

In het kader van de organisatieontwikkeling heeft gemeente Meerssen een aantal rapporten laten vervaardigen door organisatieadviesbureau WKG & Partners en door Bureau Berenschot. Uit de rapportage van Berenschot dd. 28 juli 2003 blijkt dat gemeente Meerssen destijds, vergeleken met andere gemeenten van dezelfde omvang, relatief veel formatie inzake staf en ondersteuning kende. In totaal bedroeg de formatie staf en ondersteuning 45% van de totale formatie, terwijl bij gemeenten van een vergelijkbare omvang, 30% 'normaal' was. Thans bedraagt dit percentage circa 41%. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat:

- bij bestuurszaken 2,0 f.t.e. zijn opgenomen aan brandweertaken (extern gericht)
- bij de nieuwe afdeling bedrijfsvoering sprake is van 2 f.t.e. i.v.m. communicatie/voorlichting (idem)
- in de stafformatie 2 inactieve ambtenaren zijn begrepen

Na correctie van bovenstaande 6 f.t.e. resulteert een percentage van circa 35%.

Omtrent de overige formatie merkte Berenschot op dat de gemeente Meerssen relatief weinig formatie voor uitvoerende werkzaamheden omvatte. Gemeente Meerssen heeft, aldus Berenschot, relatief veel taken verzelfstandigd, uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

Door WKG zijn diverse rapporten geproduceerd waarin ondermeer wordt ingegaan op de werkelijke formatieomvang ten tijde van het vervaardigen van de rapportages en de normomvang cq. gewenste/benodigde formatie. De cijfers luiden als volgt:

	<i>Norm</i>	<i>Werkelijk</i>	<i>Datum rapport</i>
MIFA	16,2 f.t.e	18,3 f.t.e	24/06/2005
Interne Zaken	7,45 f.t.e	12,36 f.t.e	05/11/2004
Bestuurssecretariaat	1,00 f.t.e	1,6 f.t.e	24/06/2005
Coaches	1,50 f.t.e	4,0 f.t.e	24/06/2005
Voorlichting	1,50 f.t.e	2,0 f.t.e.	24/06/2004
<i>subtotaal intern gerichte afdelingen</i>	<i>27,65 f.t.e</i>	<i>38,26 f.t.e.</i>	
BUZA	11,20 f.t.e	14,55 f.t.e	10/11/2004
WVG	4,20 f.t.e	4,20 f.t.e.	24/06/2004
<i>subtotaal inwonerszaken</i>	<i>15,40 f.t.e</i>	<i>18,75 f.t.e.</i>	
Bomil	15,90 f.t.e.	14,40 f.t.e.	22/02/2001
Openbare werken	13,00 f.t.e	11,80 f.t.e	feb 2002
<i>totaal extern gerichte afdelingen</i>	<i>44,30 f.t.e</i>	<i>44,95 f.t.e.</i>	
Griffie/secretaris	3,0 f.t.e	3,0 f.t.e	geen rapport
<b>totaal f.t.e.(excl. secr./griffie)</b>	<b>74,95 f.t.e</b>	<b>86,21 f.t.e</b>	

De werkelijke cijfers hebben betrekking op de werkelijkheid ten tijde van het schrijven van de rapporten door WKG. Bij confrontatie van de geraamde formatie 2007 met de volgens WKG bepaalde normformatie valt op dat de geraamde formatie ongeveer 20 f.t.e. (95 versus 75) hoger is dan de norm-



formatie. Dit wordt vooral veroorzaakt door de intern gerichte afdelingen. Hier is de werkelijke formatie ongeveer 12 f.t.e hoger dan de normformatie. Bij de extern gerichte afdelingen is sprake van een overschrijding van circa 8 f.t.e.

Bij deze cijfers dienen een aantal kantekeningen te worden geplaatst:

1. de WKG-rapportages zijn enigszins gedateerd. Het oudste rapport dateert van februari 2001. Inmiddels kunnen de hierbij gehanteerde uitgangspunten weer (gedeeltelijk) achterhaald zijn. De normformatie zou thans hoger (maar ook lager) kunnen zijn.
2. voor zover de commissie dit kan beoordelen zijn de calculaties van WKG op een aantal punten te optimistisch c.q. niet realistisch. Zo wordt bijvoorbeeld de normformatie van het bestuurssecretariaat op 1,0 f.t.e gesteld. De ervaring bij andere gemeenten van vergelijkbare omvang leert dat de normformatie eerder in de buurt van de huidige formatie ad 1,6 f.t.e. komt. Daarnaast gaat WKG in sommige gevallen uit van leidinggevende posities met een omvang kleiner dan 1,0 f.t.e.<sup>31</sup>. De commissie acht het onwaarschijnlijk dat dit werkbaar is.
3. de rapportages van WKG zijn gebaseerd op vijf productgroepen c.q. vijf leidinggevend, te weten: BOMIL, OW, IZ, BZ en MIFA. De organisatie zoals openomen in de nota organisatieontwikkeling van november 2005 bestaat uit zes afdelingen cq. zes leidinggevend.
4. in de rapportages van WKG zijn de brandweertaken niet meegenomen. In 2005 zijn twee medewerkers aangenomen (totaal 2,0 f.t.e.) in verband met de uitvoering van deze taken.
5. in de werkelijke formatie zijn ook de twee 'inactieven' (zie paragraaf 6.10) meegenomen

De commissie kan geen harde uitspraken doen over de vraag of de afwijkingen van de werkelijke formatie ten opzichte van de normformatie legitiem zijn. Hiernaar is door de commissie geen onderzoek gedaan.

*Inventariseer per afzonderlijke (nieuwe) afdeling waar de verschillen tussen de normformatie volgens WKG en de geraamde formatie 2007 zitten en wat de reden is van deze verschillen. Hierbij dienen ook de vacatures belastingen en handhaving te worden meegenomen. Tevens moet rekening worden gehouden met het ambitieniveau van de raad wat betreft de gewenste dienstverlening aan de burger.*

De commissie stelt vast dat de raad onvoldoende informatie ontvangt cq. heeft ontvangen over de met het personeel en de organisatie gemoeide kosten en over de formatieomvang. Omtrent de vraag in hoeverre de raad zich met de organisatie moet "bemoeien" kan van mening worden verschild. Dit neemt niet weg dat vragen vanuit de raad volgens de commissie moeten worden gehonoreerd. De hierop betrekking hebbende aanbevelingen zijn reeds in het vorige hoofdstuk verwoord.

### 6.3. Eventuele kosten tengevolge van de formatie-uitbreiding voortvloeiend uit de nota Organiseontwikkeling

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef inzicht in de eventuele kosten tengevolge van de formatieuitbreiding voortvloeiend uit de nota Organiseontwikkeling*

In paragraaf 6.2. is melding gemaakt van de stijging van de formatie 2007 ten opzichte van 2006. Hierbij is vastgesteld dat de formatie in 2007 zal toenemen met circa 3,5 f.t.e. Eén f.t.e. is in elk geval een rechtstreeks gevolg van de nota Organiseontwikkeling. De medewerkster die oorspronkelijk is aangetrokken voor het P&O-beleid (en dus normaliter onderdeel zou uitmaken van de afdeling bedrijfsvoering) zal in de nieuwe organisatie immers de functie van programmamanager gaan bekleden. De met de formatieuitbreiding gepaard gaande kosten bedragen € 54.000.

<sup>31</sup> Dit is het geval bij interne zaken (0,35 f.t.e) en burgerzaken (0,6 f.t.e)



Hierbij moet wel worden opgemerkt dat, door het in het leven roepen van de functie van programma-manager organisatieontwikkeling en samenwerking, de inhuur van externe bureaus kan worden gereduceerd.

#### 6.4. Met het personeel gepaard gaande kosten(soorten) gedurende het jaar 2005.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef inzicht in de diverse met het personeel gepaard gaande kosten(soorten) gedurende het jaar 2005.*

*Bijlage 7* bevat een totaaloverzicht van alle salarissen en overige vergoedingen die in 2005 zijn uitbetaald via de salarisadministratie. Het merendeel van deze kosten is door de gemeente niet of nauwelijks te beïnvloeden omdat ze rechtstreeks uit de CAO voortvloeien (bijvoorbeeld ambtsjubilea). Andere kosten kunnen wel door de gemeente worden beïnvloed, zoals bijvoorbeeld overwerk, persoonlijke toelagen en arbeidsmarkttoelagen.

De twee laatstgenoemde zijn naar de mening van de commissie, vergeleken met andere gemeenten, relatief hoog. De commissie heeft vastgesteld dat momenteel 15 medewerkers een persoonlijke toelage of een ambtstoelage ontvangen. De gemiddelde toelage bedraagt circa € 4.000 bruto per jaar.

De commissie heeft op basis van een analyse van de financiële administratie tevens vastgesteld of en in hoeverre buiten de salarisadministratie om nog kosten geboekt zijn die op het personeel betrekking hebben. Deze kosten zijn niet noemenswaardig.

#### 6.5. Kosten i.v.m. ingehuurd personeel gedurende 2005

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef inzicht in de kosten i.v.m. ingehuurd personeel gedurende 2005*

In bijlage 8 is een totaaloverzicht opgenomen van de kosten in verband met inhuur. De commissie heeft alleen onderzoek gedaan naar de kosten die onder de zogenaamde kostencategorie 3.0 geboekt zijn.

Uit de bijlage blijkt dat de inhuur in 2005 € 313.000 bedroeg. Tot en met juli 2006 bedragen de kosten in verband met inhuur circa € 203.000. Gezien dit bedrag is het bijramen van de kosten van inhuur in 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> marap tot € 300.000 legitiem. Naast deze inhuur was sprake van inhuur van adviseurs.

In 2006 ging hiermee, tot juli, een bedrag gemoeid van € 43.000.

#### 6.6. Herschikking van functies en vervallen functies

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef aan welke functies middels interne herschikking zijn ingevuld, welke functies zijn vervallen en waar de ermee gepaard gaande taken zijn ondergebracht*

Getracht is om hierin inzicht te krijgen door vanaf 2004 tot heden na te gaan welke personeelsmutaties hebben plaatsgevonden. Hieronder is een lijst opgenomen van medewerkers die vanaf 1-1-2004 gemeente Meerssen hebben verlaten (met uitzondering van de afdeling sociale zaken), inclusief de namen van de medewerkers die hen hebben opgevolgd. De vet afgedrukte medewerkers zijn de 7 personen die in het kader van de 55+-regeling gemeente Meerssen hebben verlaten.



	<i>uit dienst</i>	<i>afd. (oud)</i>	<i>functie</i>	<i>opvolger</i>	<i>in dienst</i>
Smeets	01-01-04	BUZA	mw. onderwijs	I. Xhemalji	01-01-04
Boer	01-07-04	OW	bel.mw.groen	M.Heijen	01-03-06
Beugels	01-07-04	BOMIL	bouwen/milieu	S. Vroomen	01-09-04
Duijzings	01-09-04	IZ	bode	A. Lemmens	01-07-04
Kemp	2004	BOMIL	planologisch jur. mw	R. Kuppers	23-05-2004
Goossens	2004	MIFA	mw. personeelszaken	L. Wijnands	01-09-2004
Lemmens	01-06-05	OW	civiel t.mw.	F. Storcken	01-02-2004
Gordijn	01-09-05	IZ	mw. archief	niet invullen	
De jong	01-10-05	OW	bel.mw.gebouwen	vacature	
Heinen	06-10-05	MIFA	intern controleur	vacature	
Hecker	01-11-05	OW	mw. buitendienst	niet invullen	
<b>Bemelmans</b>	01-12-05	MIFA	hoofd	hoofd BV	01-01-2007
<b>Stams</b>	01-12-05	BUZA	mw. burgerzaken	vacature	
<b>Smeets</b>	01-12-05	OW	mw.buitendienst	niet invullen	
Heijltjes	01-06-06	nvt	coach	niet invullen	
Van Oerle	01-06-06	OW	mgt. ass.	niet invullen	
<b>Kusters</b>	01-06-06	OW	gebouwen beheer	Jurien	01-08-06
<b>Bemelmans</b>	01-06-06	nvt	coach	niet invullen	
<b>Derks</b>	01-06-06	nvt	coach	niet invullen	
<b>Meewis</b>	01-06-06	MIFA/P&O	rechtspos.	Van Venne	01-10-06

Daarnaast zijn in dienst getreden:

*in 2005*

K van Raak	1,0 f.t.e.	commandant brandweer (BZ)
G. Conings	1,0 f.t.e	mw. project bereikbaarheidskaarten brandweer (BZ)
S van de Venne	1,0 fte	medewerker (Bomil)
J. Stams	1,0 f.t.e	beleidsmw. breed welzijn

*in 2006*

E. Allers	0,5 fte	mw. afd. bevolking (inwonerszaken)
K. Jacobs	1,0 fte	bel.mw.onderwijs/volksgezondheid (inwonerszaken)
M. Thijssen	0,8 f.t.e	beleidsmw. wonen, welzijn, zorg (WMO)

Uit deze overzichten blijkt dat er sprake is van een grote dynamiek in het personeelsbestand. De functies die opnieuw zijn ingevuld, zijn ingevuld door nieuwe medewerkers. De functies die niet zijn ingevuld zijn vervallen. Merendeels betrof dit de (boventallige) coaches. In sommige gevallen is er nog sprake van in te vullen vacatures. In paragraaf 6.2. is reeds vermeld dat de formatie 2007 vergeleken met de formatie 2006 niet daalt, ondanks het feit dat 4,0 f.t.e. wegvalt in verband met de 55+-regeling en het vertrek van een coach.

## 6.7. 55-plus-regeling

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef aan wat de financiële consequenties zijn voortvloeiend uit de 55+regeling*

Op 22 september 2005 werd aan de Raad een voorstel voorgelegd inzake de vervroegde uitstroom van medewerkers in de leeftijd van 55 jaar en ouder. In deze nota werd uitgegaan van een besparing op personeelslasten van circa € 598.000. Dit betreft een besparing die wordt gerealiseerd in de jaren 2006 tot en met 2013. De eerste jaren gaat de regeling nog gepaard met kosten. Pas in 2008 zijn de besparin-



gen op de loonkosten hoger dan de uitgaven in verband met de 55+-regeling. De Raad nam dit voorstel aan, vergezeld van een amendement, ondertekend door de fracties CDA, VVD en PvdA/Groen Links, dat als volgt luidde:

*“Ondergetekenden stellen voor het raadsvoorstel in die zin te amenderen dat:*

1. de functies waarvoor een herbezetting noodzakelijk is, deze middels een interne herschikking ingevuld worden;
2. op het moment dat duidelijk is wat de financiële consequenties van de voorgenomen herbezetting zijn, zal het college de commissie AZ hierover informeren”.

Op 24 mei 2006 werd de onder punt 2 vermelde informatie aan de commissie AZ toegezonden. Deze notitie maakte melding van een besparing van circa € 483.000. De daling ten opzichte van het oorspronkelijke bedrag werd veroorzaakt door het feit dat minder medewerkers dan oorspronkelijk gepland, deelnamen aan de regeling.

De commissie analyseerde het raadsvoorstel en de aan de commissie AZ toegezonden informatie, inclusief de hieraan ten grondslag liggende stukken en becijferingen. Hierbij stelde de commissie vast dat de volgende medewerkers van de regeling gebruik hebben gemaakt:

- F. Bemelmans, hoofd Mifa, 1,0 f.t.e. Deze functie wordt ingevuld door de vacature afdelingshoofd Bedrijfsvoering.
- J. Stams, beleidsmedewerker breed welzijn, 1,0 f.t.e.: deze functie wordt opnieuw ingevuld.
- P. Kusters, opzichter vastgoedbeheer: 1,0 f.t.e: deze functie wordt opnieuw ingevuld.
- J. Bemelmans, beleidsadviseur bestuursondersteuning: 1,0 f.t.e. Deze functie wordt niet meer ingevuld.
- H. Smeets, buitendienstmedewerker groen, 0,5 f.t.e. Deze functie wordt niet meer opnieuw ingevuld.
- B. Derks, projectleider/coach: 1,0 f.t.e: deze functie wordt niet meer opnieuw ingevuld.
- J. Meewis, medewerker rechtspositie, 1,0 f.t.e. Deze functie wordt voor 0,5 ingevuld door een nieuwe medewerkster.

De grootste besparing wordt gerealiseerd doordat 3,0 f.t.e. niet meer herbezet zullen worden. Van de 6,5 f.t.e. wordt dus nog maar 3,5 f.t.e. herbezet. Van deze 3,5 f.t.e. wordt 2,5 f.t.e. herbezet in dezelfde loonschaal, met dien verstande dat bezoldiging plaatsvindt in het begin, in plaats van het einde van de loonschaal, waardoor een (geringe) besparing wordt bereikt. Bij 1 f.t.e. vindt geen besparing plaats, omdat bij deze f.t.e. herbezetting plaatsvindt tegen dezelfde beloning (hoofd bedrijfsvoering).

De commissie stelde vast dat de calculatie die ten grondslag ligt aan de aan de commissie AZ gemelde besparing ad € 483.000 aanpassing behoeft. In deze calculatie is namelijk geen rekening gehouden met het feit dat de 2,5 f.t.e die (zullen) gaan herbezetten aan het begin van de loonschaal, in de toekomst in salaris stijgen omdat ze jaarlijks een periodiek erbij krijgen. De besparing bij deze 2,5 f.t.e. wordt dus in de loop der jaren teniet gedaan. Op grond daarvan moet de besparing ad € 483.000 met circa € 45.000 neerwaarts worden bijgesteld.

Wat betreft de wens van de raad om de herbezetting in eigen gelederen te zoeken concludeert de commissie dat hieraan niet de hand is gehouden. Alle 3,5 f.t.e. wordt herbezet door mensen van buitenaf. Voor de goede orde merkt de commissie op dat dit géén gevolgen heeft voor de hierboven vermelde besparing.

De 3,0 f.t.e die niet herbezet gaan worden kunnen oningevuld blijven omdat hierbij sprake was van een door WKG vastgestelde overcapaciteit. Het betreft hier:

- 2 f.t.e. coaches: werkelijke formatie 4 f.t.e, gewenste formatie volgens WKG 1,5 f.t.e
- 0,5 f.t.e. medewerker rechtspositie: werkelijke formatie 1,0 f.t.e, gewenste formatie 0,5 f.t.e
- 0,5 f.t.e. medewerker openbare werken: ook op deze afdeling was nog sprake van een geringe overcapaciteit



Medewerkers met een totale formatieve omvang van 2,5 f.t.e. hebben de gemeente in oktober 2005 verlaten. In juni 2006 zijn medewerkers met een totale omvang van 4,0 f.t.e. vertrokken. De commissie heeft vanwege het recente vertrek niet vastgesteld of en in hoeverre door het niet geheel herbezette sprake is een (significante) stijging van inhuur van derden. Of en in hoeverre door het niet herbezette van 3,0 f.t.e. in de toekomst de noodzaak ontstaat tot extra inhuur, zal die toekomst uitwijzen.

## 6.8. Interne en externe kosten van het organisatieontwikkelingstraject

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef, voor zover mogelijk, inzicht in de totale kosten van het organisatieontwikkelingstraject, zowel intern als extern*

In bijlage 9 is een totaaloverzicht opgenomen van de kosten in verband met de organisatieontwikkeling, die uit het huidige financiële systeem zijn te halen. Bij deze bijlage moet het volgende worden opgemerkt:

- het was, met behulp van de financiële software niet mogelijk verder terug te gaan dan het jaar 1997
- pas vanaf 2003 is men intern tijd gaan schrijven op het 'project' organisatieontwikkeling.
- de gemaakte kosten 2006 hebben betrekking op de tot medio juli 2006 geboekte kosten/uren.

Uit deze lijst blijkt dat de totale kosten circa € 571.000 hebben bedragen. Hierbij moet *minimaal* nog worden opgeteld:

- de eigen uren van de medewerkers en leidinggevenden vóór 2003 (aantal onbekend)
- de niet geschreven, maar wel gemaakte, uren in verband met bureau 2. Grof geschat zijn door bureau 2 circa 140 dagen gemaakt. Uitgaande van een gemiddelde deelname van 10 personen per dag en van een gemiddeld uurtarief van € 25 (loonkosten) bedragen de kosten in verband met de interne uren circa € 280.000.
- kosten van externe bureaus waarvan de commissie in de dossiers wel de namen is tegengekomen, maar waarvan de kosten onbekend zijn. Het betreft hier bureaus die opdrachten van relatief geringe omvang hebben uitgevoerd.

De inrichting van de financiële administratie en de inrichting van de dossiers laten niet toe een exact c.q. een volledig beeld te krijgen van de totale met de organisatieontwikkeling gemoeide kosten. De commissie schat deze kosten in op circa € 1.000.000, besteed vanaf 1993 tot heden.

## 6.9 Noodzaak, onderbouwing en omvang van de reserve P&O

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Geef inzicht in de noodzaak, omvang en onderbouwing van de reserve Personeel en organisatie*

Het doel van de reserve P&O is in de nota reserves en voorzieningen dd. 13 september 2005 als volgt omschreven:

*“het egaliseren van kosten voor HRM-beleid en -instrumentarium (opleiding, mobiliteitsbevordering, arbo, werving etc.) en het afdekken van kosten voor organisatieontwikkelingstrajecten (organisatieonderzoek, implementatie verbeterplannen e.d.) gericht op een effectieve en doelmatige bedrijfsvoering”.*



### *Noodzaak*

De commissie acht de vorming en instandhouding van de reserve P&O strikt noodzakelijk. Dit geldt zowel omwille van de egalisatiefunctie als omwille van de bestemmingsfunctie van deze reserve.

De egalisatiefunctie heeft betrekking op het egaliseren van de personeelskosten over de jaren heen. Het betreft hier met name de kosten in de secundaire/incidentele sfeer (bijvoorbeeld vergoedingen voor studiekosten, verhuiskostenvergoeding, etc.). Deze kosten fluctueren van jaar tot jaar. In de begroting dienen de gemiddelde kosten opgenomen te worden. Onder-uitputting van deze budgetten dient ten gunste van de reserve te worden gebracht. Indien in een jaar de kosten hoger zijn dan de budgetten dient over de reserve te worden beschikt.

De bestemmingsfunctie houdt in dat een reserve wordt gevormd om kosten uit hoofde van organisatieontwikkeling (organisatieonderzoek, implementatie van verbeterplannen) gericht op een effectieve en doelmatige bedrijfsvoering op te vangen.

Mochten uit hoofde van de organisatieontwikkeling overigens outplacementkosten of wachtgeldverplichtingen gaan ontstaan, dan dient hiervoor, naar de mening van de commissie, geen reserve maar een *voorziening* te worden gevormd. In dat geval is immers sprake van op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Deze 'verplichtingen of verliezen' komen voort uit gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden voor balansdatum. Volgens de nota Organiseontwikkeling zijn dergelijke kosten overigens niet te verwachten.

Volgens deze nota is het uitgangspunt immers dat er "ten aanzien van dit organisatieontwikkelingstraject in rechtspositionele zin geen nadelige consequenties voor het huidige personeel zijn". Met andere woorden: er zullen geen financiële (wachtgeld)verplichtingen gaan ontstaan. Een noodzaak tot het creëren van een voorziening bestaat er derhalve niet, tenzij actuele/nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de 'inactieven' (zie volgende paragraaf) hiertoe aanleiding geven.

### *Omvang en onderbouwing*

De omvang en onderbouwing van de reserve is afhankelijk van het doel ervan. Wat betreft de egalisatiefunctie moet duidelijk zijn welke secundaire kosten wel en welke niet met de reserve worden geëgaliseerd. Thans zijn dit de volgende kosten:

- arbobeleid
- mobiliteit
- personeelsbeheer algemeen
- opleidingen

Op basis van de jaarcijfers 2005 is in 2006 de onderuitputting op deze budgetten ad € 36.790 aan de reserve toegevoegd. De commissie kan zich met deze methodiek verenigen.

Volgens de nota Reserves en voorzieningen wordt de reserve P&O tevens gevoed door "de onderschrijding van de personeelsbudgetten (exclusief de doorbelastingen kostenplaatsen) en overschrijding van de ontvangsten binnen de personeelsbudgetten". De commissie vindt deze methodiek discutabel aangezien er geen enkel verband bestaat tussen onderschrijding van personeelsbudgetten enerzijds en de omvang van de reserve anderzijds. De omvang van de reserve P&O dient geen resultante te zijn van de onderschrijding van personeelsbudgetten. Deze omvang dient gebaseerd te zijn op calculaties cq. schattingen van de in het kader van de organisatieontwikkeling te verwachten kosten.



*De commissie geeft in overweging om de voorgestelde methodiek inzake de toevoegingen aan de reserve P&O tegen het licht te houden. Baseer deze toevoegingen, voor wat betreft de te maken kosten in verband met de organisatieontwikkeling, op terzake opgestelde en goed onderbouwde calculaties. Bepaal jaarlijks bij de resultaatbestemming welk bedrag aan de reserve moet worden toegevoegd in verband met te maken kosten inzake de organisatieontwikkeling c.q. of vrijval uit deze reserve kan plaatsvinden.*

Thans bedraagt de hoogte van de reserve P&O € 168.616. Dit bedrag is gereserveerd zowel voor de egalisatie van bovengenoemde secundaire kosten als ten behoeve van de organisatieontwikkeling. De ervaring in Meerssen heeft geleerd dat de organisatieontwikkeling, gemiddeld genomen, aan externe bureaus, circa € 40.000 op jaarbasis heeft gekost.

Uitgaande van dit bedrag en het geld benodigd voor de hierboven vermelde, jaarlijks terugkerende, kosten in de incidentele/secundaire sfeer, acht de commissie de omvang van de reserve thans te hoog. Dit is zeker het geval indien besloten wordt om de programmamanager organisatieontwikkeling en samenwerking te handhaven. In dat geval mag immers verwacht worden dat de inhuur van externe bureaus kan worden gereduceerd.

Overigens dient vermeld te worden dat door het creëren en instandhouden van de reserve P&O niet is gezegd dat de raad hiermee haar budgetrecht prijs geeft. De raad bepaalt zelf of en in hoeverre dotatie aan of onttrekking van de reserve plaatsvindt.

## 6.10 Inactieven

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Ga na of alle personeelsleden die op de loonlijst voorkomen respectievelijk een dienstverband hebben bij de gemeente ook effectief bij de gemeente Meerssen werkzaam zijn. Indien dit niet het geval is, welke op de gemeente Meerssen drukkende kosten gaan hiermee gepaard?*

Momenteel is sprake van twee medewerkers die wel op de loonlijst staan van de gemeente Meerssen, maar die reeds sinds enige tijd niet bij de gemeente actief werkzaam zijn. Om privacy-redenen noemt de commissie geen namen. Hieronder worden de kwesties nader uiteengezet.

Casus 1:

Dit betreft een medewerker ingeschaald in schaal 11. Betreffende medewerker behoort tot de formatie van de afdeling bedrijfsvoering, taakveld P&O. Deze medewerker is vanaf oktober 2003 niet meer in Meerssen actief. Betrokken medewerker is in de begroting van 2007 opgenomen voor € 68.000 (brutoloon + sociale lasten). Betrokkene heeft bij twee andere gemeenten, op detachingsbasis werkzaamheden verricht. Het dossier van deze medewerker is thans in handen van de portefeuillehouder P&O.

Casus 2:

Dit betreft een medewerker ingeschaald in schaal 7. Deze medewerker behoort tot de formatie van de (nieuwe) afdeling Facilitaire Zaken. Betreffende medewerker is reeds inactief vanaf maart 2005. Betrokken medewerker is in de begroting 2007 opgenomen voor een bedrag van € 39.000. Thans is betrokkene gedetacheerd bij gemeente Nuth, met het oog op outplacement c.q. indiensttreding bij een andere gemeente. Dit dossier is thans in handen van de gemeentesecretaris.



## 7. Afronding

### 7.1. Conclusie

Voorop moet worden gesteld dat het achteraf uitspreken van een eindoordeel over een proces dat 13 jaar lang geduurd heeft geen gemakkelijke opgave is. De commissie was niet lijfelijk aanwezig op het moment dat de moeilijke dilemma's zich in dit proces manifesteerden en belangrijke knopen moesten worden doorgehakt. Het is vrijwel ondenkbaar dat er gedurende een traject dat 13 jaar duurt geen fouten worden gemaakt. Keuzes gedurende een dergelijk traject, die met de *op dat moment* aanwezige kennis en rekening houdend met de bestuurlijke en ambtelijke setting *van dat moment* worden gemaakt, pakken achteraf gezien niet altijd positief uit.

Het is dus moeilijk om de vraag of de organisatieontwikkeling (voldoende) effectief en efficiënt is uitgevoerd te beantwoorden. Verder dan een algemene beschouwing wenst de commissie dan ook niet te gaan. Het definitieve eindoordeel laat de commissie verder aan de raad over.

De commissie wenst overigens te benadrukken dat het welslagen van de organisatieontwikkeling niet aan één persoon kan worden opgehangen. De organisatieontwikkeling was een collectieve verantwoordelijkheid van het college, de gemeentesecretaris en de overige leidinggevenden. De meest wezenlijke beslissingen werden in onderling overleg genomen.

Om een eindoordeel te geven over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen in de periode 1993 tot heden, dienen volgens de commissie de volgende vraagstukken in onderlinge samenhang te worden beschouwd:

1. had de organisatieontwikkeling goedkoper gekund?
2. had de organisatieontwikkeling sneller gekund?
3. is in de afgelopen 13 jaar voldoende bereikt?
4. is de organisatieontwikkeling goed gemanaged?

Wat betreft de beantwoording van de eerste vraag: er bestaat geen objectieve norm waarlangs de gemaakte kosten in Meerssen kunnen worden afgezet. Elke gemeentelijke organisatie is uniek. De ene gemeente voert veranderingen in de organisatie door, zonder inzet van externen, de andere gemeente maakt alleen maar gebruik van externen. De organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen had zeker goedkoper gekund. Vraag is dan wel wat er dan bereikt zou zijn. Inzet van externe bureaus en daarmee gepaard gaande kosten is soms strikt noodzakelijk omdat de benodigde expertise ontbreekt of omdat vreemde ogen dwingen. De commissie spreekt, in verband met het ontbreken van bovengenoemde norm, geen oordeel uit over de vraag of de kosten ad (ruw geschat) € 1.000.000 te hoog waren in verhouding tot de bereikte resultaten.

Ook de tweede vraag kan bevestigend worden beantwoord. De organisatieontwikkeling had zeker sneller gekund. Hier staat tegenover dat dan waarschijnlijk meer impopulaire maatregelen zouden zijn getroffen. De veranderingen in Meerssen zijn doorgevoerd zonder gedwongen ontslagen en met een terughoudend aannamebeleid. Zou dit standpunt zijn losgelaten dan zou het ambtenarenapparaat eerder zijn 'ververst' waardoor sneller, zowel in structurele zin als in culturele zin, veranderingen hadden kunnen worden doorgevoerd. Het is voor de commissie onmogelijk om na te gaan welke kosten en welke hier tegenover staande baten hiermee gemoeid zouden zijn geweest.



In hoofdstuk 3 gaat de commissie in op de beantwoording van de derde vraag: welke resultaten zijn door de organisatieontwikkeling bereikt in de periode 1993 tot en met heden? Vastgesteld wordt dat ondanks alle inspanningen nog het een en ander moet gebeuren. De commissie trekt hieruit niet de conclusie dat de organisatieontwikkeling is mislukt. Toch stelt de commissie vraagtekens bij de resultaten tot dusver. Naar de mening van de commissie had men, gezien de duur van het proces, verder moeten zijn dan thans het geval is. De commissie is van mening dat zaken die intern, zonder inschakeling van externe bureaus, hadden kunnen worden opgepakt, onvoldoende aandacht hebben gekregen. Hierbij doelt de commissie met name op het P&C- en HRM-instrumentarium.

De beantwoording van de vierde vraag komt aan de orde in hoofdstuk 4 van dit rapport. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de gemeente Meerssen enerzijds bij de opdrachtformulering en anderzijds bij de monitoring van de uitvoering van de opdrachten onvoldoende duidelijk was respectievelijk onvoldoende daadkracht heeft getoond. De vraag of de organisatieontwikkeling goed is gemanaged kan door de commissie slechts gedeeltelijk bevestigend worden beantwoord.

De commissie is van mening dat van de, achteraf gezien, onjuiste inschattingen en omissies, kan worden geleerd. Hiertoe zijn in dit rapport diverse aanbevelingen opgenomen die in de volgende paragraaf nog een keer worden opgesomd. Het is zaak dat de gemeentelijke organisatie een doorstart maakt met de (in de nota *Organisatieontwikkeling*) voorgestelde veranderingen. Een dergelijke doorstart kan echter alleen succesvol zijn indien deze plaatsvindt in een evenwichtige ambtelijke en bestuurlijke voedingsbodem. De commissie heeft als 'bijproduct' van dit onderzoek vastgesteld dat de verhoudingen in de ambtelijke sfeer vertroebeld zijn en dat de raad wantrouwend is aangaande de informatieverstrekking met betrekking tot personeels- en organisatieaangelegenheden. De commissie benadrukt de noodzaak tot het normaliseren van de onderlinge verhoudingen en het herstellen van vertrouwen. De 'tone at the top' is immers een wezenlijke, zo niet de meeste wezenlijke, kritische succesfactor voor het welslagen van organisatieontwikkelingen.

## 7.2. Aanbevelingen

Hieronder worden de in dit rapport opgenomen aanbevelingen opgesomd.

### 1. (Door)ontwikkelen instrumentarium

Laat de nieuwe afdeling bedrijfsvoering, in overleg met de andere afdelingen, de knelpunten inzake het instrumentarium in kaart brengen. Stel vast op welke terreinen (P, O, I, J, F, C) er knelpunten bestaan en stel terzake een plan van aanpak op waarin de samenhang van de instrumenten wordt bepaald en wordt aangegeven in welke volgorde en wanneer de instrumenten zullen worden ontwikkeld.

### 2. Managementteam

De (nieuwe) secretaris zal samen met de afdelingshoofden (blijvend) energie moeten steken in hun eigen (persoonlijke) ontwikkeling en in de ontwikkeling als team. Het managementteam is een kritische succesfactor voor het succesvol doorontwikkelen van de Meerssense organisatie. Veel tijd zal moeten worden geïnvesteerd in het creëren van onderling begrip voor elkaar en in het bepalen van ieders rol binnen het MT. Men moet ervoor gaan zorgen dat het MT weer met één mond gaat spreken. De MT-leden zijn immers collegiaal verantwoordelijk voor concernbrede aangelegenheden.



### *3. Bestuurszaken/programmamanagers*

De raad moet het ambtelijk apparaat tot zijn aandachtsveld rekenen. Dit dient echter, aldus de commissie, niet zover te gaan dat de raad zich met de inrichting en structuur van de organisatie moet bemoeien. Dit is voorbehouden aan het college. Beslissingen naar aanleiding van de nota Organisatieontwikkeling dienen niet door de raad genomen te worden. De commissie adviseert de raad om het college en de nieuwe gemeentesecretaris de vrijheid te geven de nota Organisatieontwikkeling voor wat betreft de afdeling Bestuurszaken en de daarin gesitueerde twee programmamanagers nader tegen het licht te houden. Laat het college, gehoord hebbende het advies van de nieuwe gemeentesecretaris, (snel) een definitieve beslissing aangaande de in de nota Organisatieontwikkeling voorgestelde structuur nemen.

### *4. Selectie en aanbesteding van bureaus*

Ongeacht welke soort opdracht het betreft; laat altijd meerdere bureaus een presentatie geven en offerte uitbrengen. Laat de bureaus inzicht geven in de totaalprijs en in de gehanteerde uurtarieven. Hanteer hierbij het vigerende inkoop- en aanbestedingsbeleid als uitgangspunt.

### *5. Benodigde interne uren*

Maak inschattingen van de uren die intern nodig zijn om de organisatieontwikkeling te begeleiden c.q. uit te voeren en stem de benodigde formatie daarop af. Monitor deze uren, vergelijk de werkelijke uren met de geraamde uren en geef verklaringen voor de verschillen. Neem in de afdelingsplannen voldoende uren op voor afdelingsoverstijgende 'concernprojecten' (waaronder organisatieontwikkeling) zowel voor leidinggevenden als voor medewerkers.

### *6. Planning en uitvoering van projecten*

Definieer goed van te voren wat met de uitvoering van de opdrachten wordt verwacht en wanneer de effecten moeten zijn bereikt. Hou indien mogelijk een nulmeting en organiseer tussentijdse metingen om vast te stellen in welke mate aan de opdracht is/wordt voldaan.

Deel projecten, indien mogelijk, op in deelprojecten en bouw momenten in waarop het mogelijk is om de relatie met een opdrachtnemer op te zeggen, indien tussentijds blijkt dat de prestaties van de opdrachtnemer niet overeenkomen met de verwachtingen en afspraken.

Stuur niet op inspanning maar op resultaat. Leg het risico van niet behalen van het resultaat zoveel mogelijk bij de opdrachtnemer neer en eis (gratis) nakoming indien de resultaten niet/gedeeltelijk bereikt zijn.

### *7. Informatie omtrent personeel*

In de paragraaf bedrijfsvoering moet meer informatie over de organisatie en de formatie opgenomen te worden. De in de begrotingscyclus opgenomen informatie met betrekking tot het personeel en organisatie moet worden uitgebreid door in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting, de bestuursrapportage en de jaarcijfers aanvullende informatie op te nemen. Gedacht kan worden aan:

- de totale personeelsomvang (aantal f.t.e), onderverdeeld per afzonderlijke afdeling.
- per afdeling de uitstroom en instroom van personeel ("was/wordt"-lijst)
- onderbouwingen van eventuele toename van de formatie
- de aanwezige, nog niet ingevulde vacatures
- het gemiddelde ziekteverzuim in de organisatie (in/excl. zwangerschap)
- de personeelskosten per afdeling



- de stand van zaken m.b.t. de uitputting van het personeelsbudget
- de stand van zaken m.b.t. de uitputting van het budget voor inhuur personeel

In de begroting, tussentijdse rapportages en jaarcijfers dient een relatie te worden gelegd tussen input enerzijds en output anderzijds. Inzicht moet worden gegeven in de vraag hoeveel formatie nodig is per afzonderlijk programma en welke productie met deze formatie wordt gegenereerd. Hierbij dient bij voorkeur te worden gewerkt met prestatie-indicatoren.

#### *8. Communicatie met de raad*

De komst van de nieuwe burgemeester en het op handen zijnde vertrek van de secretaris dienen te worden beschouwd als een kans. Zonder de suggestie te wekken dat de verstoorde verhoudingen zijn veroorzaakt door secretaris en/of de vorige burgemeester, dient de wisseling van de wacht bij deze 'sleutelfunctionarissen' te worden aangegrepen om ervoor te zorgen dat tussen raad, college en ambtelijke organisatie 'genormaliseerde' verhoudingen ontstaan. Wellicht kan analoog aan de noodzakelijke teambuilding binnen het MT ook tussen de raad (het presidium), de griffie, het college en het ambtelijk management in één of meerdere sessies gewerkt worden aan (meer) onderling begrip en verduidelijking van elkaanders rollen.

#### *9. Analyse normformatie versus werkelijke formatie*

Inventariseer per afzonderlijke (nieuwe) afdeling waar de verschillen tussen de normformatie volgens WKG en de geraamde formatie 2007 zitten en wat de reden is van deze verschillen. Hierbij dienen ook de vacatures belastingen en handhaving te worden meegenomen. Tevens moet rekening worden gehouden met het ambitieniveau van de raad wat betreft de gewenste dienstverlening aan de burger.

#### *10. Reserve P&O*

De commissie geeft in overweging om de voorgestelde methodiek inzake de toevoegingen aan de reserve P&O tegen het licht te houden. Baseer deze toevoegingen, voor wat betreft de te maken kosten in verband met de organisatieontwikkeling, op terzake opgestelde en goed onderbouwde calculaties. Bepaal jaarlijks bij de resultaatbestemming welk bedrag aan de reserve moet worden toegevoegd in verband met te maken kosten inzake de organisatieontwikkeling c.q. of vrijval uit deze reserve kan plaatsvinden.



## BIJLAGEN



## Bijlage 1: onderzoeksvoorstel

Rekenkamercommissie Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul

*Aangepast voorstel voor een onderzoek naar de organisatieontwikkeling gemeente Meerssen*

### *1. Aanleiding van het onderzoek/onderzoeksverzoek*

Op 10 april 2006 vond het eerste gesprek plaats tussen het Presidium en de Rekenkamercommissie (hierna RKC). Hierbij kwam aan de orde dat de RKC een onderzoek zou uitvoeren met betrekking tot de organisatieontwikkeling (hierna OO) in gemeente Meerssen. Na dit overleg vond beraad plaats binnen de fracties hetgeen op 22 mei leidde tot een bespreking in het Presidium over de formulering van de centrale probleemstelling en de daarbij behorende onderzoeksvragen. Aansluitend daarop vond een vervolgesprek plaats met de RKC. Op 9 juni 2006 vond nader overleg plaats tussen burgemeester, algemeen directeur/secretaris, griffier en de RKC. Naar aanleiding hiervan stelde de RKC een onderzoeksvoorstel op.

Dit voorstel werd vervolgens in het presidium van 19 juni besproken. Op basis van deze bespreking is de Rekenkamercommissie verzocht het voorstel aan te passen, in die zin dat vragen met betrekking tot de formatie en financiën aan het onderzoeksvoorstel werden toegevoegd. De aanpassingen ten opzichte van het eerste onderzoeksvoorstel dd. 15 juni 2006 zijn gemarkeerd in dit aangepaste voorstel opgenomen

### *2. Centrale probleemstelling*

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft eind 1993/begin 1994 een organisatieveranderingsplan vastgesteld. Waar staat de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Meerssen, uitgaande van de doelstellingen van toen, op dit moment? Geef aan welke lessen de gemeente Meerssen uit dit proces kan trekken voor de toekomst. Onderzoek en geef antwoord op een aantal specifieke, aan de organisatieontwikkeling gerelateerde vragen op formatief en financieel terrein.

### *3. Reikwijdte van het onderzoek*

Het onderzoek richt zich op de periode december 1993 (rapport werkgroep 'Organisatie in verandering') tot heden (nota Organisatieontwikkeling dd november 2005).

Het onderzoek beoogt geen diepgaand organisatieonderzoek te zijn. Gezien de beschikbare tijd en de wens in oktober/november te rapporteren is het ook niet mogelijk tot in de 'haarvaten' van de organisatie door te dringen. Uiteraard maakt dit onderzoek gebruik van bevindingen van onderzoeken als dat van Woudstra Krijger en Van Gorp (WKG). De vraag of en zo ja, in welke mate de Nota Organisatieontwikkeling antwoord geeft op de huidige knelpunten zal de RKC baseren op de onderzochte documentatie en aan de hand van gesprekken met leidinggevenden en (een vertegenwoordiging van de) medewerkers.

### *4. Onderzoeksvragen*

De onderzoeksvragen vallen uiteen in vier gedeelten, te weten:

- Proces
- Communicatie
- Inhoud
- Formatie en financiën



#### – *Proces*

Bij dit gedeelte gaat het om de vraag op welke manier de OO als proces doorlopen is. Hierbij gaat het om vragen als (niet uitputtend):

- Waren de doelstellingen voldoende concreet gedefinieerd?
- Zijn bij de start van het proces voldoende pijlpalen geslagen?
- Zijn de doelstellingen op een logische en planmatige omgezet in concrete acties om die doelen te bereiken?
- Is de progressie van het proces voldoende gemonitord?
- Is het proces op de juiste wijze en tijdig bijgestuurd?
- Zijn bij het proces de juiste deelnemers betrokken?

#### – *Inhoud*

Bij dit gedeelte ligt de nadruk op hetgeen gemeente Meerssen, gezien de stand van zaken medio jaren negentig, wilde bereiken en de vraag welke van de doelstellingen bereikt zijn. Hierbij moeten onder andere de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat was de stand van zaken medio jaren negentig?
- Wat waren de doelstellingen die gemeente Meerssen medio jaren negentig wilde bereiken en op welke termijn?
- Welke doelstellingen heeft gemeente Meerssen inmiddels bereikt? Waar staat de gemeentelijke organisatie nu?
- Waar moet nog aandacht worden geschonken? Wat zijn de huidige knelpunten?

#### – *Communicatie*

De praktijk leert dat het succes bij organisatieveranderingen wordt bepaald door de manier waarop over de (voortgang van) veranderingen wordt gecommuniceerd met alle belanghebbenden. De RKC schenkt in haar onderzoek afzonderlijk aandacht aan de manier waarop is gecommuniceerd met:

- het college
- de ondernemingsraad
- het management
- het personeel
- de raad

#### – *Formatie en financiën*

Dit onderdeel is toegevoegd op verzoek van een meerderheid van het presidium naar aanleiding van de bespreking van het onderzoeksvoorstel in dit presidium op 19 juni jl. De volgende tien vragen worden door de RKC beantwoord:

1. Sporen de totale interne salariskosten van het huidige zittend personeel met de formatieomvang?
2. Ga na of alle personeelsleden welke op de loonlijst voorkomen respectievelijk een dienstverband hebben bij deze de gemeente ook effectief bij de gemeente Meerssen werkzaam zijn. Indien dit niet het geval is, welke op de gemeente Meerssen drukkende kosten gaan hiermee gepaard?
3. Geef inzicht in de diverse met het personeel gepaard gaande kosten(soorten) gedurende het jaar 2005.
4. Geef inzicht in de opbouw van het personeelsbudget, zowel in formatieve als in financiële zin.
5. Geef aan welke functies middels interne herschikking zijn ingevuld, welke functies zijn vervallen en waar de ermee gepaard gaande taken zijn ondergebracht
6. Geef aan wat de financiële consequenties zijn voortvloeiend uit de 55+regeling
7. Geef inzicht in de kosten i.v.m. ingehuurd personeel gedurende 2005
8. Geef, *voor zover mogelijk*, inzicht in de totale kosten van het organisatieontwikkelingstraject, zowel intern als extern
9. Geef inzicht in de eventuele kosten tengevolge van de formatieuitbreiding voortvloeiend uit de nota organisatieontwikkeling
10. Geef inzicht in de noodzaak, onderbouwing en omvang van de reserve Personeel en organisatie



Uiteraard heeft de RKC de vraagstelling van het presidium dd. 19 juni nader beoordeeld. Ten aanzien van een tweetal punten heeft deze beoordeling geleid tot aanpassing van de vraagstelling, te weten:

1. Uitspraken doen omtrent nut, noodzaak en gewenste omvang inzake de diverse m.b.t. personeel gepaard gaande kostensoorten acht de RKC niet opportuun. Sommige kosten vloeien voort uit de rechtspositieregeling en moeten gewoonweg gemaakt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan reiskostenvergoedingen, vergoedingen voor piketdiensten etc. Bij andere kosten (bijvoorbeeld studiekosten) is er wel sprake van een keuze. Hierbij is het aan het oordeel van het management om deze kosten al dan niet te maken. De RKC volstaat derhalve met het geven van inzage in de kosten van de laatste drie jaar, per afzonderlijke kostensoort zonder daarbij een waardeoordeel uit te spreken.
2. Bij de vraagstelling inzake de interne en externe kosten m.b.t. de organisatieontwikkeling maakt de RKC een voorbehoud in die zin dat interne kosten alleen zichtbaar kunnen worden gemaakt door tijdsregistratie. Indien het hieraan (tijdelijk) heeft ontbroken is een uitspraak omtrent de interne kosten uiterst moeilijk. Externe kosten kunnen worden becijferd voor zover de administratie (boekhouding en bijhorende facturen) zijn bewaard. Gezien de lengte van de onderzoeksperiode acht de RKC het niet uitgesloten dat deze administratie gedeeltelijk niet meer voorhanden is. Om deze twee redenen hanteert de RKC de bewoording “voor zover mogelijk”.
5. Onderzoeksplanning/doorlooptijd  
Met het oog op de werving en indiensttreding van de nieuwe gemeentesecretaris is het wenselijk dat de RKC haar onderzoek en rapportage z.s.m. afrondt. De vakantieperiode zal echter de doorlooptijd beïnvloeden. Bovendien heeft de uitbreiding van het onderzoek met de component formatie en financiën gevolgen voor de planning en doorlooptijd.

Het onderzoek kan eind juni starten. De RKC zal haar rapportage dan uiterlijk eind november kunnen afronden, mits het onderzoeksproces niet verstoord wordt door het uitblijven van gewenste documentatie cq. door afwezigheid van (sleutel-) functionarissen. De totale doorlooptijd bedraagt circa 24 weken.

Het onderzoek valt uiteen in drie fasen:

*Periode 19 juni tot en met 25 augustus (tien weken): oriëntatie, document-study, desk research en voorbereiding interviews*

Deze fase betreft het verzamelen en ordenen van de documentatie die met de OO samenhangt. Een deel van deze documenten is reeds in het bezit van de RKC. Tijdens de bespreking van 9 juni is afgesproken dat de RKC bij de aanvang van het onderzoek beschikt over een volledige ‘literatuurlijst’ van alle stukken die relevant zijn voor het onderzoek. Op basis van deze documenten vormt de RKC zich een eerste beeld over het proces en de huidige stand van zaken. De documenten zijn mede uitgangspunt voor het opstellen van de vragenlijsten die bij de verschillende interviews worden gebruikt. In deze fase vinden oriënterende gesprekken plaats met de gemeentesecretaris en met de opsteller van de nota organisatieontwikkeling van november 2005.

*Periode 28 augustus tot en met 27 oktober (negen weken): interviews en beantwoording vragen mbt. formatie en financiën*

De interviews vinden op de vrijdagen plaats. Direct na de vakantieperiode worden deze ingeroosterd. Interviews vinden in ieder geval plaats met:

- leidinggevenden
- afvaardiging OR/Georganiseerd Overleg
- afvaardiging raadsleden (bij voorkeur vanaf medio jaren 90 reeds actieve raadsleden)

Ter beantwoording van de vragen m.b.t. de formatie en de financiën zal het grootste deel van het onderzoek middels deskresearch en documentstudy worden verricht. Hierbij zullen medewerkers financiën en personeelszaken nauw worden betrokken.



*Periode 30 oktober tot en met 1 december (vijf weken): rapportage*

Na afronding van de interviews wordt het rapport opgesteld. De definitieve rapportage wordt uiterlijk op 1 december 2006 aan de Gemeenteraad aangeboden. Het conceptrapport (zonder conclusies en aanbevelingen) wordt in het kader van hoor en wederhoor aan geïnterviewden, op 17 november aangeboden.

## 6. Tijdbeslag

De RKC gaat uit van het volgende tijdbeslag:

### *Fase 1:*

Doornemen relevante documentatie	30 uur (15 uur per onderzoeker)
Oriënterende gesprekken	10 uur (5 uur per onderzoeker)
Vorbereiden interviews	10 uur (5 uur per onderzoeker)

### *Fase 2:*

Circa 10 interviews	20 uur (één onderzoeker per interview)
Evaluëren interviewresultaten	10 uur (5 uur per onderzoeker)
Onderzoek financiën/formatie	100 uur (50 uur per onderzoeker)

### *Fase 3:*

Opstellen onderzoeksrapport	70 uur
Hoor en wederhoor	10 uur

Voor zover op dit moment te overzien zijn maximaal 260 onderzoeksuren nodig. In de begroting is een bedrag van € 12.500 voor 100 onderzoeksuren voor de RKC opgenomen. In overleg met de gemeente Meerssen moet worden vastgesteld op welke manier de (voorzienbare maximale) overschrijding ad € 20.000 wordt gefinancierd. Omtrent het verloop van het onderzoek cq. de hiermee gemoeide kosten wordt u periodiek, dus tijdig, op de hoogte gesteld.

Bij dit onderzoek moet ook rekening gehouden worden met de kosten van het drukken van het onderzoeksrapport en met een extra vergadering van de RKC om het onderzoeksrapport vast te stellen. Deze kosten vallen onder de instandhoudingskosten van de RKC en worden niet specifiek toegerekend aan de gemeente Meerssen. Dat geldt ook voor de inzet van de secretaris, wiens uren reeds zijn verdisconteerd in de instandhoudingskosten van de RKC.

## 7. Aanspreekpunt gemeente Meerssen

Het eerste aanspreekpunt voor de RKC is de griffier van gemeente Meerssen. De RKC houdt rekening met de door burgemeester geuite wens om betrokken te worden bij de planning van het onderzoek. Met de algemeen directeur worden werkafspraken gemaakt. Zodra nodig of wenselijk vindt tussentijds overleg plaats met burgemeester, Presidium of Raad.

## 8. Uitvoering van het onderzoek

Vanwege de hoge eisen die dit onderzoek stelt aan de zorgvuldigheid, in combinatie met de vereiste snelheid en deskundigheid wordt het onderzoek uitgevoerd door drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO en mr. D.J.J.M. (John) Havenith, leden van de RKC, alsmede J.H.G.M. (John) Veugelers, secretaris van de RKC.



Op de uitvoering van het onderzoek zijn de Verordening op de Rekenkamercommissie en het Reglement van Orde van de Rekenkamercommissie van toepassing. Daarin is ook de hoor- en wederhoorprocedure opgenomen.

#### *9. Benodigde faciliteiten*

Voor het houden van de interviews stelt de RKC het op prijs te beschikken over een afzonderlijke spreekkamer. Vanzelfsprekend wenst de RKC gebruik te kunnen maken van fotokopieerapparatuur.

#### *10. Vrijwaring*

De Rekenkamercommissie en de gemeente Meerssen komen overeen dat de gemeente de RKC en de individuele leden vrijwaart voor alle aanspraken door wie dan ook, welke verband houden met dit onderzoek. De gemeente Meerssen voorziet in rechtsbijstand in geval van civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling, dan wel strafrechtelijke vervolging van de RKC en individuele leden in aangelegenheden die verband houden met dit onderzoek. Het gaat hierbij om een standaardafpraak die schriftelijk wordt vastgelegd (in een brief van de gemeente Meerssen aan de RKC) en die uiteraard ook bij eerder onderzoek is gebruikt.

Valkenburg aan de Geul, 26 juni 2006

drs. H.P.M. Kreemers  
voorzitter

J.H.G.M. Veugelers  
secretaris



## Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

1.	L. Volders	raadslid Partij Groot Meerssen
2.	W. Kusters	raadslid VVD
3.	M. Schats	raadslid PvdA/Groen Links
4.	E. Vossen	raadslid CDA
5.	J. DeJong	wethouder
6.	J. Ummels	wethouder
7.	R. Offermanns	burgemeester
8.	C. Majoor	oud burgemeester
9.	G. Kockelkorn	oud burgemeester
10.	mw. L. Wijnands	beoogd programmanager
11.	B. Cortenraad	gemeentesecretaris
12.	J. Peschen	medew. P&O
13.	J. Meewis	medew. P&O
14.	J. D'Elfant	georganiseerd overleg
15.	M. Mertens	ondernemingsraad
16.	J. Huskens	ondernemingsraad
17.	J. Willems	beoogd hoofd bestuurszaken
18.	P. Evers	beoogd hoofd facilitaire zaken
19.	mw. J. Liu	interim hoofd bedrijfsvoering
20.	W. Creusen	beoogd hoofd inwonerszaken
21.	E. Moonen	hoofd Bomil
23.	O. Eussen	hoofd Openbare werken
24.	mw. C. Storcken	medewerker P&C
25.	mw. M. Cuijpers	medewerker communicatie
26.	G. Cuijpers	medewerker Bomil
27.	J. Last	medewerker Openbare Werken
28.	mw. S. Lemmens	medewerker Inwonerszaken



## Bijlage 3: Tijdbalk

### 1993

3 mei	1 <sup>e</sup> bijeenkomst werkgroep organisatie in verandering
7 mei	nota opstart efficiency onderzoek MT-lid B.W.
12 juli	uitnodiging aan bureau 1 om een presentatie te verzorgen
17 sept	opstart efficiency-onderzoek (IV): overleg met bureau 1 over formuleren van opdracht
11 okt	opdrachtverlening bureau 1
21 okt	bericht aan medewerkers vanuit college inzake inzet bureau 1
28 okt	werkplanning bureau 1
8 nov	verslag bespreking MT inzake diverse organisatorische kwesties
Dec	rapport werkgroep organisatieverandering
20 dec	verzending van rapport "organisatie in verandering" in samengevatte vorm naar de raad (uitgangspunten voor een organisatie in verandering)

### 1994

7 jan	vaststellen stappenplan tbv organisatieontwikkeling (MT-lid B.W.)
11 jan	raadsvoorstel tot beschikbaar stellen krediet ad hfl. 250.000 (300.000 onder aftrek van reeds eerder beschikbaar gesteld krediet).
11 jan	verlenging overeenkomst met bureau 1
Jan	discussiestuk efficiency-operatie (bureau 1)
11 feb	brief secretaris aan medewerkers i.v.m. bezorgdheid medewerkers.
4 mrt	bouwstenen voor een organisatieverordening
22 apr.	2 <sup>e</sup> verlenging contract met bureau 1
25/26 apr	training college door bureau 1
10 mei	op weg naar een nieuwe organisatieopzet
18 mei	globale contouren van de nieuwe organisatie (MT-lid B.W.)
9 juni	commissievergadering m.b.t. toelichting op de organisatieontwikkeling
14 juni	raadsvoorstel tot het kennismaken van een aantal stappen in het organisatieontwikkelingsproces en tot het instemmen met de inrichting van de organisatie op hoofdlijnen.
Juni	inventarisatie producten (blauwe boek)
Okt	nieuwe organisatiestructuur
19 okt	verlenging contract met bureau 1 tot 1 januari 1995
6 dec	eerste evaluatie MT/PC/org.ontwikkeling
Dec	rapport bureau 1 (geen titel geen datum)

Workshop 25 augustus 1994

Workshop 7 september 1994

Workshop 21 september 1994

Bijeenkomst PC's, MT-leden en Bureau 1, 13 oktober 1994

Bijeenkomst PC's, MT-leden en Bureau 1, 27 oktober 1994

Bijeenkomst PC's, MT-leden en Bureau 1, 17 november 1994



## 1995

### Acties/mijlpalen:

- Nieuw fuwa-systeem
- Productbegroting
- Werkplannen

### Documenten:

12 mei	uitnodiging aan bureau 1 om te praten over vertraging bij ontwikkelen instrumentarium (n.a.v. 1 <sup>e</sup> evaluatie)
13 mei:	notitie intern controleur inzake het proces bureau 1 incl. reactie MT
1 juni	overzicht besparingen in de afgelopen periode op het terrein van personeelsbeleid (bureau 1 )
6 juni	verzoek aan bureau 1 om offerte uit te brengen t.b.v. begeleiding van evaluaties
20 juni	tweede evaluatie organisatie ontwikkeling
29 nov	evaluatie organisatieontwikkeling door het MT
5 dec	raadsvoorstel evaluatie inclusief aanvraag krediet ad hfl. 80.000 ivm integraal management, sturing van bedrijfsprocessen en budgetteringsopleiding alsmede voor training en implementatie functiewaardering.

## 1996

Jan	einde periode bureau 1
Jan-mrt	actieplan management team naar aanleiding van evaluaties organisatieveranderingsproces.
12 feb.	rapport derde evaluatie door bureau 1
23 april	actiepunten voor de periode 1996-1997 (MT-stuk)
30 mei	vaststellen organisatieverordening door de raad
Juli	MT: Meerssen naar één bedrijf
26 aug	secretaris: een beschouwing over missie en visie voor de gemeente Meerssen
5 sep	Oikos: verslag van de dialoog visie en waarden college en MT gemeente Meerssen
Nov.	Opdrachtverlening aan WKG inzake advisering m.b.t. voorgenomen organisatieverandering PG Openbare Werken en integratie OW/OV.

## 1997

### Mijlpalen/Acties

- Vertrek MT-lid Crijns
- Visie 2000: streven naar hoogwaardig en compact
- Regie-organisatie, versmalling en verplattung

### Documenten

20 jan 1997	rapport WKG inzake OW/OV
10 sep	verzoek OR aan secretaris om enquête onder de medewerkers te houden (doorgegaan?)
Sep	middelen/P&O: organisatieontwikkeling in relatie tot vertrek MT-lid



## 1998

### Acties

- Vertrek MT-lid B.W.
- Opheffen MT
- Vormgeven aan nieuw Managementoverleg

### Documenten

- 9 jan brief aan OR/GO inzake inschakeling extern adviseurs t.b.v. beschrijven werkprocessen
- 12 jan secretaris: aanbieding eindrapport Oikos aan de OR
- 5 mrt brief secr aan OR inzake upgrading cultuuromslag
- 31 mrt. Advies vaststellen rapport WKG over reorganisatie OW met terugwerkende kracht tot 1 oktober 1997.
- 3 april MIFA/P&O: organisatieontwikkeling/aangekondigd vertrek MT-lid B.W.
- 7 april besluit college vaststelling rapport WKG over reorganisatie OW cf. advies
- 21 apr Advies OR aan bestuurder inzake upgrading cultuuromslag
- 8 mei B&W-voorstel tot upgrading cultuuromslag
- 5 nov. B&W-advies uitnodigen externe adviseurs cultuuromslag en werkprocessen
- 17 nov advies OR m.b.t. inschakelen bureaus t.b.v cultuurspoor en werkprocessen
- 27 nov brief secretaris aan OR inzake uitnodigen bureaus
- 4 dec reactie OR op brief secretaris

## 1999

### Acties

- Bureau 2 wordt geïntroduceerd als consultant
- Genereren nieuw gedrag
- Verhogen taakrijpheid, taakvolwassenheid en communicatief vermogen
- Verschuiving van directief naar coachend leidinggeven, van macht naar gezag.

### Documenten

- 12 feb advies college m.b.t. besturings- en beheersinstrumentarium (incl. planning)
- 10 mei advies OR inzake keuze voor bureau 2
- 14 jul opdrachtbevestiging bureau 2
- 30 aug. Nieuwsbrief: Eerste lustrum organisatie nieuwe stijl.

## 2000

### Documenten

- 27 okt Tussentijdse evaluatie traject bureau 2
- 22 nov Memo secretaris aan iedereen over bureau 2/cultuurspoor



## **2001**

### **Acties**

Werkprocessen transparanter krijgen  
Herijking missie en visie  
Voorbereidingen implementatie front-office/back-office  
Nadruk op interactie met de klant

### **Documenten**

22 jan Integratie bouwen, wonen en milieu (WKG)  
27 jun beslissing MO tot instellen continuïteitsgroepen bureau 2.

## **2002**

### **Acties**

Implementatie competentie management

### **Documenten**

Feb Evaluatie Openbare werken (WKG)  
Mrt Organisatieontwikkeling in de gemeente Meerssen... door de jaren heen  
16 sep Evaluatie continuïteitsgroepen  
10 dec brief GL/Pvda aan bestuur inzake bureau 2

## **2003**

### **Documenten**

17 jan beantwoording brief GL/PvdA door bestuur  
28 jul Vergelijking onderzoek naar de omvang van het ambtelijke apparaat (Berenschot)  
18 sep laatste workshop bureau 2  
12 nov Vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van de staf en ondersteuning van gemeenten (Berenschot)

## **2004**

### **Documenten**

10 nov Productgroep Interne zaken (WKG)  
10 nov Productgroep Burgerzaken (WKG)  
19 nov Overleg MO inzake rapportage IZ en Buza (WKG)  
22 dec tKerstconferentie College en MO



## 2005

### Documenten

31 jan	Plan van aanpak organisatie ontwikkelingstraject gemeente Meerssen 2005
9 feb	nota secretaris m.b.t. missie/visie t.b.v. MO-leden
Mrt	1 <sup>e</sup> nieuwsflits
13 apr	MO-conferentie inzake OO
25 mei	MO-conferentie
25 juni	Productgroep Middelen en Financiën/Productgroep projectleiders, Coaches e.a. Cluster WVG (WKG)
8 juli	Stappenplan organisatieontwikkeling
Nov	Nota organisatieontwikkeling
9 nov	aannemen VVD-motie in de Raad
11 nov	Collegeadvies inzake nieuwe organisatiestructuur
21 dec	Kerstconferentie MO onder begeleiding van WKG

## 2006

### Documenten

3 jan	Raadsvoorstel m.b.t. kaderstelling organisatieontwikkeling
9 jan	Brief aan raad inzake kosten OO 2005
19 jan	Extra OR vergadering mbt OO
24 jan	concept communicatieplan OO
2 feb	Advies inzake nota OO door OR
14 feb	Opdrachtverlening nulmeting MT-leden
15 feb	Brief VVD aan B&W m.b.t. nota organisatieontwikkeling, 55+-regeling, reserve P&O etc.
28 mrt	Reactie Secretaris op advies organisatieontwikkeling OR
6 apr	Coalitieakkoord
29 mei	Reactie op brief VVD-fractie van 15 feb.
30 jun	Vragen met betrekking tot organisatieontwikkeling
9 juli	Eerste aanzet uitwerking verhouding college-driehoek-MT (geen status)



## Bijlage 4: nulmeting 1993

In deze bijlage wordt weergegeven hoe de organisatie van gemeente Meerssen er voor de organisatieontwikkeling uitzag. Deze weergave bevat een aantal bullets die volgens het 7-ss-en-model van Mc.Kinsey zijn geclusterd. De “bullets” zijn ontleend aan de notitie werkgroep organisatie in verandering december 1993 en het discussiestuk in het kader van de efficiency-operatie, januari 1994 afkomstig van bureau 1. Onderstaande lijst bevat een opsomming van knelpunten. Hiermee is niet gezegd dat in 1993 alléén maar sprake van knelpunten.

### **Shared Values**

- De gemeente mist een duidelijke eigen identiteit
- Er is geen sprake van gelijkgezindheid en samenhang
- In de top lijkt een niet door het bestuur erkende machtstijd te heersen
- Er is sprake van verkokering en bureaucratisme

### **Strategy**

- Er ontbreekt een duidelijke, door de organisatie gedragen visie op de lange termijn, m.b.t. de gewenste ontwikkelingsrichting van:
  - De totale gemeente
  - De gemeentelijke organisatie
  - Geen doelen (gevaar van willekeur)
  - Verschillen in opvatting in het college van B&W
  - Vertraging en onduidelijkheden in de besluitvorming

### **Structure**

- Versnipperde onduidelijke, incomplete, onsamenhangende, ongestructureerde, niet uniforme structuur
- Organisatie is te versnipperd, zowel in horizontale als in verticale zin.
- Te veel lagen: 4: gemeentesecretaris, hoofdafdelingen, afdelingen en sectieleiders.
- Structuur alleen vastgelegd op het niveau van (toevallige) functiebeschrijvingen
- Verdeling en toekenning leidinggevende taken niet duidelijk
- Te veel leidinggevendenden, te veel overleg, teveel overdrachtsmomenten, competentie-geschillen (horizontaal en verticaal)
- Onevenwichtige verdeling van beleidsterreinen
- Vermenging van staf- en lijnfuncties
- Onduidelijke verhouding lijn/staf
- Het MT heeft nog geen duidelijke plaats in de cultuur van de organisatie.
- In het college van B&W ziet men het MT als een potentiële bedreiging van de macht.
- De coördinatie-problematiek komt voort uit de verschillende manieren waarop de afdelingen zijn ingericht. Enkele zijn klantgericht, andere productgericht en weer andere functioneel georiënteerd.
- Parafencultuur
- Afwezigheid concern-controller

### **Systems**

#### *Bedrijfsvoering/P&C/Instrumentarium/sturing*

- Onvoldoende samenhang binnen de dienstverlening en bepaalde ingeslopen mechanismen in de bedrijfsvoering verhinderen dat alle beschikbare energie daadwerkelijk op het doel wordt gericht
- Geen planning en control
- Bedrijfsplan is voor verbetering vatbaar



- Het bestuur mist samenhangende informatie m.b.t. de output/outcome
- Hoofden van de hoofdafdelingen missen een informatieplan en een adequaat beleids-/beheers-informatiesysteem t.b.v. planning en budget-informatie.
- In delen van de organisatie die direct in contact komen met burgers, storen medewerkers zich aan de rechtstreeks door de politieke ambtsdragers gegeven opdrachten m.b.t. uitvoerend werk. Dit leidt tot onzekerheid en verdeeldheid bij uitvoerders en tot irritatie bij de leidinggevenden.
- Productgericht denken en werken is niet voldoende doorgedrongen

### **Communicatie**

- Negatieve waardering m.b.t. communicatie
- Geen open communicatie
- Onvrede over de inhoud en wijze van overleg (te licht, bestaat uit voorlezen, controle en mededelingen)
- Geen beeld met betrekking tot effecten van overleg
- Te veel schriftelijke communicatie
- Te weinig persoonlijke communicatie
- Verticale communicatieproblemen
- Horizontale communicatieproblemen
- Communicatie via teveel schijven
- Ontbreken van een eenvoudige communicatiestructuur
- Te veel overleg
- Communicatie niet to the point c.q. weinig resultaatgericht
- Communicatie te weinig open/introvert
- Communicatie gebrekkig t.o.v. klanten

### **Style**

- Sfeer = introvert, star, feodaal en stroef tussen leiding en niet leiding
- Er is een forse informele organisatie
- Via de informele weg wordt gecorrigeerd wat via de formele weg niet kan
- Vriendelijkheid van medewerkers t.o.v. elkaar waardoor oplossingsgericht denken en handelen wordt bemoeilijkt. Men laat de problemen liggen.
- Wijze van communiceren leidt tot latente en manifeste conflicten
- Leidinggeven beschermen hun medewerkers tegen mogelijk vervelende invloeden van hoger geplaatsten in de organisatie beschermen tegen, niet afschermen).
- Men vindt het brengen van slechte boodschappen zeer moeilijk.
- Motivatieproblemen die leiden tot een beschermende houding van leidinggevenden tegen invloeden van bovenaf

### **Skills**

- Leidinggevenden staan bloot aan zware (zelf)kritiek (o.a. te weinig mensgericht, te weinig luisterend).
- Er is een tekort aan leidinggevende vaardigheden bij de leidinggevenden.
- Te weinig communicatieve vaardigheden, gebrek aan overtuigingskracht, gebrek aan vertrouwen, ontbreken van een lange termijn visie
- Er is geen opleidingsplan/beleid voor de medewerkers. Studeren is slechts toegestaan als dit een direct belang voor de gemeente dient. Studeren als mogelijkheid om carrière te maken of als ontplooiingsmogelijkheid is met gemeentelijke medewerking niet mogelijk.

### **Staff**

- Het omgaan met gedifferentieerd belonen roept veel problemen op. Motiverende werking ervan is grotendeels verloren gegaan.
- Onvoldoende beheersing van het voeren van beoordelings- en functioneringsgesprekken



## Bijlage 5: situatieschets 2006

In deze bijlage wordt weergegeven hoe de organisatie van gemeente Meerssen er thans uitziet. Deze weergave bevat een aantal bullets die volgens het 7-ss-en-model van Mc.Kinsey zijn geclusterd. De bullets zijn ontleend aan de gehouden interviews met OR/GO, medewerkers en leidinggevenden. Alle tijdens de interviews gehoorde “geluiden” zijn in de bullets opgenomen. Hierdoor wordt ook zichtbaar dat de geïnterviewden niet allemaal op één lijn zitten c.q. dat sprake is van tegenstrijdigheden tussen de antwoorden van geïnterviewden. De thans nog aanwezige knelpunten zijn omwille van de leesbaarheid cursief afgedrukt.

### **Shared Values**

- *Hoe hoger men komt, hoe groter de machtsstrijd*
- *Er is nog steeds sprake van verkokering*
- *Er is geen MT eerder een MO*
- *Vanaf de invoering van de PC's is er geen MT meer maar een MO. Toen (1994-1998) strategisch niveau, nu niet meer*
- *Integraliteit wordt gemist, vooral bij het MT'*
- *Integraliteit is nog onvoldoende*
- *Er is sprake van een gezamenlijke identiteit*
- *De gemeente heeft een duidelijke visie, maar die zal niet bij iedereen voldoende beklijfd zijn*
- *Het grootste deel van de medewerkers weet wanneer de identiteit van de gemeente in het geding is en wat van hem/haar verwacht wordt.*
- *Er is geen machtsstrijd tussen college en MT*
- *Shared values zijn er wel maar het wordt niet beleefd*
- *Betrokkenheid is groot*
- *Gelijkgezindheid kan beter*
- *Min of meer tweespalt binnen MT, maar er wordt aan gewerkt*
- *Samenwerking in dienstverlening kan veel beter*
- *Dienstverlening is in ontwikkeling (daarom afdeling bedrijfsvoering)*
- *Onvoldoende samenhang in dienstverlening. Dit is gevolg van machtsstrijd in MT*
- *Iedereen is met eigen toko bezig*

### **Strategy**

- *Verschil van opvattingen binnen B&W is er niet*
- *Er is inmiddels binnen B&W eenheid van bestuur*
- *College functioneert harmonieus*
- *Traject van besluitvorming is helder*
- *Nauwelijks vertraging en onduidelijkheid in de besluitvorming*
- *Het werken met integrale adviezen is beklijfd*
- *Samenhang is beter*

### **Structure**

- *Er is het nodige veranderd en verbeterd*
- *De tekortkomingen tijdens de nulmeting van 1993 zijn grotendeels achterhaald*
- *De organisatie is onvoldoende ingericht en toegerust om vraaggericht te kunnen en willen werken*
- *Ooit sterk hiërarchisch, maar is nu anders*
- *Taakverdeling is helder*
- *Beleidsterreinen zijn beter verdeeld*
- *MT heeft duidelijke positie maar het kan beter. Proces loopt*



## Systems

### *Bedrijfsvoering/P&C/Instrumentarium/sturing*

- *Ooit was bedrijfsvoering nog niet adequaat. Daar is niet veel in verbeterd.*
- *De bedrijfsvoering moet nog een forse slag maken. Moet echt verbeteren. Met name de P&C moet verbeteren.*
- Momenteel is de organisatie behoorlijk productgericht
- De rol van de wethouders op de afdelingen is duidelijk minder geworden. *Maar in verkiezingstijd komt het nog voor.*
- De afdeling bedrijfsvoering is in het leven geroepen om meer aandacht te kunnen schenken aan de vitale processen die met de bedrijfsvoering te maken hebben
- *Het huidige systeem van rapporteren over planning en voortgang is te complex en te bewerkelijk*
- *De focus van de organisatie moet meer gericht worden op het kunnen sturen op basis van prestaties*
- Concerncontroller hoeft niet, mits de werkzaamheden als zodanig maar plaatsvinden
- *Er is nog onvoldoende informatie voorhanden op basis waarvan de hoofden kunnen sturen*
- *Hoofdpijndossier is nog steeds de bedrijfsvoering*

## Communicatie

- *Communicatie kan ook beter. Deels gaat het goed, deels niet. Er zijn grote verschillen tussen de verschillende organisatieonderdelen*
- Communicatie is verbeterd, niet alleen functioneel maar ook mensgericht.
- *Communicatie kan nog beter, vooral naar beneden toe*
- *Communicatie is transparanter maar moet nog veel beter*
- *Introverte communicatie komt nog voor.*
- *Communicatie is nog steeds niet optimaal vooral wanneer het gaat om mensen aan te spreken*
- Communicatie geschied open, eerlijk en op gelijke wijze.
- Communicatie over slechte boodschappen gebeurt
- Communicatie vindt horizontaal plaats. Medewerkers gaan niet direct naar de baas
- *Informele organisatie is er nog steeds. Dit is nodig omdat het MT niet goed functioneert.*

## Style

- Er is meer openheid en samenhang bij de mensen op de werkvloer
- Vriendelijke omgangsvormen en het elkaar aanspreken bestaan naast elkaar.
- Het elkaar durven aanspreken is verbeterd.
- Nog steeds zachtvaardig, maar men spreekt elkaar wel aan
- Informele organisatie om iets te regelen komt nog over het algemeen beperkt voor
- *Passages m.b.t. leidinggevendens spelen nog, zij het deels. Het zou zakelijker kunnen.*
- Cultuurtraject heeft hier veel aan bijgedragen (bureau 2)
- Sfeer tussen leidinggevendens en medewerkers is goed

## Skills

- Met uitzondering van de secretaris zijn alle leidinggevendens nieuw
- *Leidinggevendens zijn kemphanen*
- *Leidinggeven vindt veelal directief en hiërarchisch plaats*
- *Zelfsturing is verbeterd maar nog niet optimaal*
- Coachend leiderschap is verbeterd
- *Het gaat niet zozeer om een gebrek aan kwaliteiten maar om een gebrek aan instelling. De eigen toko is belangrijker en het leiderschap van de secretaris wordt niet geaccepteerd*
- Recentelijk is een MD-traject opgestart en een ontwikkelassessment uitgevoerd.
- Er is veel geld uitgegeven en nog steeds beschikbaar voor het ontwikkelen van vaardigheden van medewerkers.



- *De managers zijn geen managers*
- *Opleidingsplannen: ooit gemaakt, te weinig follow up*
- *Cultuurtraject heeft hier aan bijgedragen: verder ontwikkelen van de vaardigheden wordt aangepakt.*

#### **Staff**

- *De wijze van besluitvorming betreffende het toekennen van een persoonlijke toelage is niet transparant.*
- *Er worden binnen afdelingen toelagen verstrekt die bij andere afdelingen beslist niet verstrekt zouden zijn.*
- *Heel veel aandacht om bij vacatures de juiste persoon binnen te halen. Bij twijfel procedure opnieuw*
- *Fuwa vindt zorgvuldig plaats*
- *Persoonlijke toelagen worden toegekend op basis van goede normen*
- *Roep om goede functiebeschrijvingen*
- *Functiebeschrijvingen zijn niet meer actueel*
- *Het werken met persoonlijke toelagen is een diffuus proces dat vooral ingegeven werd om het loon-gebouw niet op te blazen.*
- *Functioneringsgesprekken moeten met meer regelmaat gehouden worden*
- *Dat er geen functioneringsgesprekken worden gehouden geldt niet voor alle afdelingen*



Bijlage 6: opbouw personeelskosten begroting 2005/2006/2007

Uit privacy-overwegingen zijn de namen van de medewerkers afgedekt.

2005

<i>Organisatie</i>		<i>Formatie</i>	<i>Schaal</i>	<i>Kosten</i>	
<i>oud</i>	<i>nieuw</i>	<i>Bo5</i>	<i>Bo5</i>	<i>Bo5</i>	
bomil	Bomil	1,00	9	48.502	
bomil	Bomil	0,80	7	32.007	
bomil	Bomil	1,00	11	72.448	
bomil	Bomil	1,00	9	51.632	
bomil	Bomil	0,89	2	21.188	
bomil	Bomil	0,00			
bomil	Bomil	1,00	12	75.024	
bomil	Bomil	0,28	7	11.336	
bomil	Bomil	0,50	7	20.031	
bomil	Bomil	0,50	7	19.954	
bomil	Bomil	1,00	2	28.306	
bomil	Bomil	1,00	8	45.456	
bomil	Bomil	1,00	8	45.532	
bomil	Bomil	1,00	9	39.083	
bomil	Bomil	0,35	6	13.134	
bomil	Bomil	1,00	1	22.927	
bomil	Bomil	0,00			
bomil	Bomil	0,00			
bomil	Bomil	1,00	10	57.633	
bomil	Bomil	1,00	9	51.631	
bomil	Bomil	1,00	7	39.996	
bomil	Bomil	0,89	16,21	10a	55.074
mifa	BV	1,00	10a	61.875	
mifa	BV	1,00	13	78.880	
buza	BV	1,00	10	54.608	
mifa	BV	1,00	10a	61.964	
overig	BV	1,00	8	37.192	
overig	BV	1,00	10	61.668	
mifa	BV	0,60	8	27.351	
IZ	BV	1,00	9	56.830	
mifa	BV	1,00	11	36.161	
mifa	BV	1,00	10	57.616	
	BV	0,00			
	BV	0,00			
	BV	0,00	9,60		
overig	BZ	0,80	7	31.931	



	brw	BZ	0,00			
	buza	BZ	1,00	10		57.609
	brw	BZ	1,00	6		36.308
	overig	BZ	0,80	7		32.010
	mifa	BZ	1,00	10a		62.044
	brw	BZ	0,00			
	brw	BZ	2,00			60.000
	buza	BZ	1,00	7,60	12	74.932
		Faza	0,00			
	IZ	Faza	1,00	4		34.358
	mifa	Faza	0,00			
	buza	Faza	1,00	6		36.302
	mifa	Faza	1,00	7		39.993
	mifa	Faza	0,20	8		8.280
	mifa	Faza	1,00	11		72.448
	IZ	Faza	0,60	6		21.857
	IZ	Faza	0,60	5		20.775
	mifa	Faza	1,00	9		51.628
	IZ	Faza	0,56	4		18.403
	mifa	Faza	0,50	7		20.032
	IZ	Faza	0,00			0
	mifa	Faza	1,00	8		45.456
	mifa	Faza	0,60	7		22.952
	IZ	Faza	1,00	7		44.023
	mifa	Faza	1,00	8		45.459
	mifa	Faza	1,00	10a		62.073
	mifa	Faza	0,60	6		21.859
	IZ	Faza	1,00	6		39.917
	mifa	Faza	1,00	7		39.993
	IZ	Faza	1,00	5		34.499
	IZ	Faza	1,00	6		39.918
	mifa	Faza	0,50	6		18.228
	IZ	Faza	1,00	6		36.308
	IZ	Faza	0,60	7		24.025
	mifa	Faza	1,00	9		51.635
	mifa	Faza	0,40	7		15.385
	IZ	Faza	1,00	4		27.679
	mifa	Faza	1,00	22,16	8	45.456
griffie/secretaris			3,00	3,00	div	224.646
	buza	IZ	0,50			17.250
	buza	IZ	1,00	9		51.628
	buza	IZ	1,00	7		39.990
		IZ	0,00			
	coaches	IZ	1,00	11a		76.131
	wvg	IZ	1,00	8		45.528
		IZ	0,00			
	buza	IZ	0,60	6		21.857



	buza	IZ	0,40	6	13.921	
	wvg	IZ	1,00	7	39.905	
	buza	IZ	0,70	7	28.018	
	buza	IZ	1,00	8	45.456	
	buza	IZ	1,00	5	34.580	
	wvg	IZ	0,60	9	31.011	
	buza	IZ	0,50	5	17.250	
	buza	IZ	1,00	10	52.058	
	wvg	IZ	1,00	7	43.968	
	wvg	IZ	0,60	7	24.025	
		IZ	0,00			
	buza	IZ	0,50	5	14.441	
	wvg	IZ	1,00	10a	62.057	
	buza		1,00	10	57.609	
		IZ	0,00			
		IZ	0,00			
		IZ	0,00	15,40		
	OW	OW	1,00	11a	72.635	
	OW	OW	1,00	9	51.628	
		OW	0,00			
	OW	OW	1,00	10	57.609	
	OW	OW	1,00	6	38.185	
	OW	OW	1,00	8	45.453	
	OW		1,00	7	49.143	
	OW	OW	1,00	7	39.990	
		OW	0,00			
	OW	OW	1,00	10	53.916	
	OW	OW	1,00	6	37.248	
	OW	OW	1,00	6	37.464	
	OW	OW	1,00	9	56.826	
	OW	OW	1,00	10	62.295	
	OW	OW	1,00	8	50.050	
	OW	OW	1,00	10	60.777	
	OW	OW	1,00	9	51.628	
	OW	OW	0,00	15,00	48.546	
	coaches		1,00	10a	59.560	
	bomil		1,00	9	51.621	
	coaches		1,00	11	66.069	
	IZ		0,80	7	32.007	
	OW		1,00	4	32.051	
	coaches		1,00	9	56.835	
	bomil		1,00	11	70.365	
	coaches		1,00	10a	61.783	
	OW		0,55	8,35	6	20.904
	<b>Subtotaal</b>		<b>97,32</b>	<b>97,32</b>	<b>4.784.731,0</b>	



burgemeester/wethouders/raadsleden	532.257
opvolger secretaris	0
aanvulling fpu-gemeenten	43.250
Cafetariamodel	45.000
Voncken	1.497
Bischoff	2.354
Babsen	0
consequenties CAO	132.000
vacature handhaving	0
vacature belastingen	0
storting in appa-voorziening	
55+ -regeling	
diverse bevorderingen fuwa	27.227
stelpost herijking pers.kosten	-100.000
Correctie	170
<b>Subtotaal</b>	<b>5.468.486</b>
vergoeding brandweer	150.000
vergoeding babsen	9.600
premie iza gepensioneerden	75.000
jubiläum gratificaties	49.496
Overwerk	0
werkg bijdr. Zw	0
werkg bijdrage levensloop	0
1% regeling	45.378
Personeel derden	108.690
cat. 3.4 (reis- en verblijf, verg.cie-leden etc)	83.389
categorie 4.2 (kinderopvang pers. schadeuitk.)	10.400
Diversen	13.172
<b>Totaal generaal</b>	<b>6.013.611</b>



2006

<i>Organisatie</i>		<i>Formatie</i>	<i>Schaal</i>	<i>Kosten</i>	
<i>oud</i>	<i>nieuw</i>	<i>Bo6</i>	<i>Bo6</i>	<i>Bo6</i>	
bomil	Bomil	1,00	9	51.617	
bomil	Bomil	0,80	7	32.863	
bomil	Bomil	1,00	11	74.073	
bomil	Bomil	1,00	9	53.218	
bomil	Bomil	0,89	2	22.375	
bomil	Bomil	1,00	9	40.343	
bomil	Bomil	1,00	12	83.057	
bomil	Bomil	0,28	7	11.712	
bomil	Bomil	0,50	7	20.499	
bomil	Bomil	0,50	7	20.369	
bomil	Bomil	1,00	2	28.832	
bomil	Bomil	1,00	8	46.603	
bomil	Bomil	1,00	8	46.734	
bomil	Bomil	1,00	9	41.952	
bomil	Bomil	0,35	6	13.550	
bomil	Bomil	1,00	1	24.340	
bomil	Bomil	1,00	9	38.858	
bomil	Bomil	1,00	7	41.275	
bomil	Bomil	1,00	10	59.126	
bomil	Bomil	1,00	9	52.820	
bomil	Bomil	1,00	8	46.964	
bomil	Bomil	0,89	19,21	10a	56.667
mifa	BV	1,00	10a	63.497	
mifa	BV	1,00	13	80.608	
buza	BV	1,00	10a	58.217	
mifa	BV	1,00	10a	63.568	
overig	BV	1,00	8	39.937	
overig	BV	1,00	10	63.450	
mifa	BV	0,60	8	28.230	
IZ	BV	1,00	9	58.155	
mifa	BV	0,00			
mifa	BV	1,00	10	59.361	
	BV	0,00			
	BV	0,00			
	BV	0,00	8,60		
overig	BZ	0,80	7	32.732	
brw	BZ	0,00			
buza	BZ	1,00	10	58.949	
brw	BZ	1,00	6	37.221	
overig	BZ	0,80	7	32.866	
mifa	BZ	0,90	10a	53.097	
brw	BZ	1,00	11	67.831	



	brw	BZ	0,00			
	buza	BZ	1,00	6,50	12	76.541
		Faza	0,00			
	IZ	Faza	1,00		4	34.677
	mifa	Faza	0,00			
	buza	Faza	1,00		6	37.434
	mifa	Faza	1,00		7	41.271
	mifa	Faza	0,20		8	8.800
	mifa	Faza	1,00		11	74.253
	IZ	Faza	0,60		6	22.456
	IZ	Faza	0,60		5	21.349
	mifa	Faza	1,00		9	52.991
	IZ	Faza	0,56		4	18.864
	mifa	Faza	0,50		7	20.703
	IZ	Faza	0,50		4	16.768
	mifa	Faza	1,00		8	46.603
	mifa	Faza	0,60		7	24.813
	IZ	Faza	1,00		7	43.203
	mifa	Faza	1,00		8	45.697
	mifa	Faza	1,00		10a	63.497
	mifa	Faza	0,60		6	22.459
	IZ	Faza	1,00		6	40.923
	mifa	Faza	1,00		7	39.098
	IZ	Faza	1,00		5	35.186
	IZ	Faza	1,00		6	40.977
	mifa	Faza	0,50		6	18.607
	IZ	Faza	1,00		6	41.144
	IZ	Faza	0,60		7	24.680
	mifa	Faza	1,00		9	53.001
	mifa	Faza	0,40		7	15.817
	IZ	Faza	1,00		4	29.687
	mifa	Faza	1,00	22,66	8	46.426
griffie/secretaris			3,00	3,00	div	229.192
	buza	IZ	0,00			
	buza	IZ	1,00		9	52.991
	buza	IZ	1,00		7	40.868
		IZ	0,00			
	coaches	IZ	1,00		11a	75.696
	wvg	IZ	1,00		8	46.729
		IZ	0,00			
	buza	IZ	0,60		6	22.456
	buza	IZ	0,40		6	14.265
	wvg	IZ	1,00		7	40.903
	buza	IZ	0,70		7	28.777
	buza	IZ	1,00		8	46.603
	buza	IZ	1,00		5	35.719



	wvg	IZ	0,60	9	31.984	
	buza	IZ	0,50	5	17.683	
	buza	IZ	1,00	10	55.565	
	wvg	IZ	1,00	7	45.080	
	wvg	IZ	0,60	7	24.680	
		IZ	0,00			
	buza	IZ	0,50	5	16.196	
	wvg	IZ	1,00	10a	54.686	
	buza		1,00	10	56.593	
		IZ	0,00			
		IZ	0,00			
		IZ	0,00	14,90		
	OW	OW	1,00	11a	74.483	
	OW	OW	1,00	9	52.991	
		OW	0,00			
	OW	OW	1,00	10	59.126	
	OW	OW	1,00	6	39.261	
	OW	OW	1,00	8	46.583	
	OW		1,00	7	49.925	
	OW	OW	1,00	7	41.048	
		OW	0,00			
	OW	OW	1,00	10	57.444	
	OW	OW	1,00	6	38.235	
	OW	OW	1,00	6	37.645	
	OW	OW	1,00	10	59.007	
	OW	OW	1,00	10	64.434	
	OW	OW	1,00	8	51.120	
	OW	OW	1,00	10	61.957	
	OW	OW	1,00	10	57.444	
	OW	OW	1,00	16,00	48.588	
	coaches		1,00	10a	60.722	
	bomil		0,00			
	coaches		1,00	11	65.084	
	IZ		0,00			
	OW		0,00			
	coaches		1,00	9	55.815	
	bomil		0,00	11	2.513	
	coaches		1,00	10a	60.722	
	OW		0,55	4,55	6	20.512
<b>Subtotaal</b>			<b>95,42</b>	<b>95,42</b>	<b>4.804.816</b>	



burgemeester/wethouders/raadsleden	532.038
opvolger secretaris	0
aanvulling fpu-gemeenten	43.250
cafetariamodel	45.000
Voncken	1.497
Bischoff	2.354
babsen	9.600
consequenties CAO	132.000
vacature handhaving	45.000
vacature belastingen	0
storting in appa-voorziening	
55+ -regeling	
diverse bevorderingen fuwa	27.227
stelpost herijking pers.kosten	0
correctie	0
<b>Subtotaal</b>	<b>5.642.782</b>
vergoeding brandweer	173.000
vergoeding babsen	0
premie iza gepensioneerden	75.000
jubiläum gratificaties	49.496
overwerk	45.378
werkg bijdr. Zvw	0
werkg bijdrage levensloop	0
1% regeling	3.403
personeel derden	100.000
cat. 3.4 (reis- en verblijf, verg.cie-leden etc)	96.582
categorie 4.2 (kinderopvang pers. schadeuitk.)	7.000
diversen	16.359
<b>Totaal generaal</b>	<b>6.209.000</b>



2007

<i>Organisatie</i>		<i>Formatie</i>	<i>Schaal</i>	<i>Kosten</i>	
<i>oud</i>	<i>nieuw</i>	<i>Bo7</i>	<i>Bo7</i>	<i>Bo7</i>	
bomil	Bomil	1,00	9	53.103	
bomil	Bomil	0,80	7	33.764	
bomil	Bomil	1,00	11	74.721	
bomil	Bomil	1,00	9	53.086	
bomil	Bomil	0,89	2	26.016	
bomil	Bomil	1,00	9	42.188	
bomil	Bomil	1,00	12	83.500	
bomil	Bomil	0,28	7	11.885	
bomil	Bomil	0,50	7	21.153	
bomil	Bomil	0,50	7	20.243	
bomil	Bomil	1,00	2	28.783	
bomil	Bomil	0,50	8	23.980	
bomil	Bomil	1,00	8	46.940	
bomil	Bomil	1,00	10	45.963	
bomil	Bomil	0,25	6	8.664	
bomil	Bomil	1,00	1	24.994	
bomil	Bomil	1,00	9	40.521	
bomil	Bomil	1,00	8	45.607	
bomil	Bomil	1,00	10a	63.752	
bomil	Bomil	1,00	9	53.095	
bomil	Bomil	1,00	8	46.961	
bomil	Bomil	0,89	18,61	10a	56.613
mifa	BV	1,00	10a	63.752	
mifa	BV	1,00	13	81.575	
buza	BV	1,00	10a	59.918	
mifa	BV	1,00	10a	63.684	
overig	BV	1,00	8	41.458	
overig	BV	1,00	10	63.571	
mifa	BV	0,60	6	28.848	
IZ	BV	1,00	9	58.301	
mifa	BV	1,00	11	68.343	
mifa	BV	1,00	10a	63.799	
	BV	0,50	9	25.000	
	BV	1,00	10a	54.000	
	BV	0,70	11,80	10	41.000
overig	BZ	0,80	7	33.631	
brw	BZ	0,00			
buza	BZ	1,00	10	59.081	
brw	BZ	1,00	6	37.883	
overig	BZ	0,80	7	33.767	
mifa	BZ	0,90	11	57.938	
brw	BZ	1,00	11	65.634	



	brw	BZ	0,00			
	buza	BZ	1,00	6,50	12	77.199
		Faza	0,00			
	IZ	Faza	0,00			
	mifa	Faza	0,00			
	buza	Faza	1,00		6	38.983
	mifa	Faza	1,00		7	45.468
	mifa	Faza	0,20		8	9.626
	mifa	Faza	1,00		11	74.701
	IZ	Faza	0,60		6	23.086
	IZ	Faza	0,60		5	21.954
	mifa	Faza	1,00		9	53.077
	IZ	Faza	0,56		4	19.481
	mifa	Faza	0,50		7	21.158
	IZ	Faza	0,50		4	17.317
	mifa	Faza	1,00		8	46.837
	mifa	Faza	0,60		7	25.370
	IZ	Faza	0,89		7	39.154
	mifa	Faza	1,00		8	46.845
	mifa	Faza	1,00		10a	63.624
	mifa	Faza	0,60		6	23.090
	IZ	Faza	1,00		6	41.416
	mifa	Faza	1,00		7	39.281
	IZ	Faza	1,00		5	36.138
	IZ	Faza	1,00		6	41.447
	mifa	Faza	0,60		6	24.874
	IZ	Faza	1,00		6	41.416
	IZ	Faza	0,60		7	25.370
	mifa	Faza	1,00		9	53.103
	mifa	Faza	0,40		7	16.937
	IZ	Faza	1,00		4	31.443
	mifa	Faza	0,50	21,15	8	40.100
griffie/secretaris			3,00	3,00	div	240.455
	buza	IZ	0,50			18.000
	buza	IZ	1,00		9	53.077
	buza	IZ	1,00		7	45.466
		IZ	0,00			
	coaches	IZ	1,00		11a	77.215
	wvg	IZ	1,00		8	46.940
		IZ	0,00			
	buza	IZ	0,60		6	23.086
	buza	IZ	0,40		6	16.830
	wvg	IZ	1,00		7	41.397
	buza	IZ	0,70		7	29.610
	buza	IZ	1,00		8	46.837
	buza	IZ	1,00		5	38.018



	wvg	IZ	0,60		9	32.680
	buza	IZ	0,50		5	19.183
	buza	IZ	1,00		10	57.239
	wvg	IZ	1,00		7	45.358
	wvg	IZ	0,60		7	25.370
		IZ	0,80		10a	50.500
	buza	IZ	1,00		5	34.114
	wvg	IZ	1,00		10a	54.330
	buza		0,00			
		IZ	1,00		10	52.300
		IZ	0,50		4	14.500
		IZ	1,00	18,20	7	36.500
	OW	OW	1,00		11a	77.221
	OW	OW	1,00		9	53.077
		OW	1,00			58.083
	OW	OW	1,00		10	59.081
	OW	OW	1,00		7	41.839
	OW	OW	1,00		8	46.797
	OW		0,00			
	OW	OW	1,00		7	41.543
		OW	1,00		6	37.890
	OW	OW	0,80		10	48.000
	OW	OW	1,00		7	42.393
	OW	OW	1,00		7	41.839
	OW	OW	0,00			
	OW	OW	1,00		10	51.500
	OW	OW	1,00		8	51.406
	OW	OW	1,00		10	58.083
	OW	OW	1,00		10	56.728
	OW	OW	1,00	15,80	8	46.000
	coaches					
	bomil					
	coaches					
	IZ					
	OW					
	coaches					
	bomil					1.261
	coaches					
	OW					
	<b>Subtotaal</b>		<b>95,06</b>	<b>95,06</b>		<b>4.856.956</b>



burgemeester/wethouders/raadsleden	511.217
opvolger secretaris	40.000
aanvulling fpu-gemeenten	65.000
Cafetariamodel	25.000
Voncken	
Bischoff	
Babsen	17.402
consequenties CAO	75.000
vacature handhaving	45.000
vacature belastingen	46.000
storting in appa-voorziening	27.000
55+ -regeling	205.000
diverse bevorderingen fuwa	27.227
stelpost herijking pers.kosten	
Correctie	
<b>Subtotaal</b>	<b>5.940.802</b>
vergoeding brandweer	177.000
vergoeding babsen	0
premie iza gepensioneerden	0
jubiläum gratificaties	49.500
Overwerk	40.000
werkg bijdr. Zw	19.000
werkg bijdrage levensloop	55.000
1% regeling	0
personeel derden	100.000
cat. 3.4 (reis- en verblijf, verg.cie-leden etc)	107.414
categorie 4.2 (kinderopvang pers. schadeuitk.)	7.200
Diversen	2.269
<b>Totaal generaal</b>	<b>6.498.185</b>



## Bijlage 7: kostensoorten personeelskosten 2005

Bruto toelage	Bruto	3.801.687	
Bruto toelage	Persoonlijke toelage	35.623	
Bruto toelage	arbeidsmarktoelage	25.861	
Bruto toelage	Overwerk	21.079	
Bruto toelage	Vakantiewaardering	314.317	= 8% brutoloon
Bruto toelage	Waarnemingstoelage	4.658	
Bruto toelage	Wachtdienst	18.104	
Bruto toelage	Piketdienst	1.105	
Bruto toelage	Ambtenaar burgerlijke stand	82.131	
Bruto toelage	Raadsledenvergoeding	113.578	
Bruto toelage	Ambtstoelage	7.025	
Bruto toelage	Kosten vergoeding raadsleden	45.741	
Bruto toelage	Kledingtoelage	2.575	
Bruto toelage	Kilometervergoeding	10.657	
Bruto toelage	Gratificaties	20.435	
Bruto toelage	Amtsjubileum	35.240	
Bruto toelage	Eindejaarsuitkering	111.559	= 3% brutoloon
Bruto toelage	Uitkering ao	2.729	
Bruto toelage	Telefoonvergoeding	527	
Bruto toelage	BTZR vergoeding	1.959	
Bruto toelage	Uitbetaling vakantiedagen	36.103	cafetariamodel
Bruto toelage	Sluiten hekken	3.011	
Bruto toelage	inconv. toesl.	5.506	
Bruto toelage	toelage	3.669	
onb.verg	Reis/verblijf	1.809	
onb.verg	km-vergoeding	10.135	
onb.verg	Telefoonvergoeding	54	
onb.verg	autovergoeding	499	
onb.verg	studiekostenvergoeding	1.620	
onb.verg	ziektekosten	370	
onb.verg	kledingvergoeding	7	
onb.verg	kostenvergoeding	1.089	
onb.verg	Amtsjubilea	30.707	
onb.verg	vergoeding	54.727	appa-uitkering oud wethouders
onb.verg	vergoeding	43.685	eindejaarsuitk. bel.vrije verg. cafetariamodel



## Bijlage 8: inhuur personeel derden

2005

<i>jaar</i>	<i>bedrag</i>	<i>leverancier</i>	<i>omschrijving</i>
2005	2.091,65	Bur 04	monumentenwet
2005	67,91	Bur 04	monumentenwet
2005	152,40	Bur 04	monumentenwet
2005	208,18	Bur 04	monumentenwet
2005	3.505,84	Bur 04	monumentenwet
2005	769,47	Bur 04	monumentenwet
2005	2.375,27	Centrum ruimtelijke kwaliteit	van de borgh
2005	538,06	Centrum ruimtelijke kwaliteit	van de borgh
2005	1.099,24	Centrum ruimtelijke kwaliteit	van de borgh
2005	1.332,64	Centrum ruimtelijke kwaliteit	van de borgh
2005	184,68	Centrum ruimtelijke kwaliteit	van de borgh
2005	9.074,28	DHV	verkeerskundige ondersteuning
2005	2.066,25	diversen	ongediertebestrijding
2005	977,37	Groenestijn	adviseur groenbeheer
2005	4.039,33	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	3.434,68	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	4.362,54	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	7.979,28	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	4.560,39	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	12.225,95	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	10.833,52	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	7.160,25	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	3.657,48	Janssen Eijdsden holding bv	groenbeleid
2005	2.002,57	Kragten	kosten toezicht
2005	2.236,21	Kragten	kosten toezicht
2005	534,02	Kragten	kosten toezicht
2005	7.890,44	Kragten	kosten toezicht
2005	6.983,21	Kragten	kosten toezicht
2005	8.010,29	Kragten	kosten toezicht
2005	979,04	Kragten	kosten toezicht
2005	8.077,04	Kragten	kosten toezicht
2005	2.403,09	Kragten	kosten toezicht
2005	11.818,64	Licom	Schopen
2005	5.550,60	Licom	beheer/onderh. Groen
2005	16.730,60	Licom	coördinatie
2005	36.012,36	Lybrae	bouwtoezicht
2005	2.446,64	Maastricht	detachering marktmeester
2005	2.627,52	Maastricht	detachering marktmeester
2005	5.625,00	Maastricht	afrek. IGS



2005	20.000,00	Maastricht	vs IGS
2005	2.964,00	Maastricht	admin. Corr
2005	3.820,00	Maastricht	vs IGS
2005	11.811,00	Maastricht	afrek IGS 2005
2005	7.626,00	Maastricht	afrek IGS 2005
2005	2.963,65	Maastricht	vs afvalcoördinatie
2005	1.028,00	Maastricht	afrek IGS 2005
2005	44.900,00	Maastricht	brandpreventie
2005	5.720,00	Mertens	advisering
2005	926,31	Segment	J. Groenland
2005	1.752,49	Segment	J. Groenland
2005	1.739,98	Segment	J. Groenland
2005	951,34	Segment	J. Groenland
2005	863,74	Segment	J. Groenland
2005	1.289,34	Segment	J. Groenland
2005	1.493,43	Vaals	de heer Frijs
2005	246,12	Vaals	reiskosten Fijns
	312.719,33	totaal	

## 2006

<i>jaar</i>	<i>bedrag</i>	<i>leverancier</i>	<i>omschrijving</i>
2006	101,34	Bur 04	monumentenwet
2006	332,25	Bur 04	monumentenwet
2006	936,81	Bur 04	monumentenwet
2006	11.401,01	Deloitte	interim hoofd BV
2006	13.653,90	Deloitte	interim hoofd BV
2006	7.100,03	Deloitte	interim hoofd BV
2006	15.878,98	DHV	M. Bosch
2006	3.898,95	DHV	M. Bosch
2006	5.552,59	DHV	M. Bosch
2006	1.024,00	diversen	ongediertebestrijding
2006	16.610,22	Janssen Eijsden holding bv	inhuur j. janssen
2006	4.472,41	Kragten	directievoering en toezicht
2006	1.765,90	Kragten	directievoering en toezicht
2006	1.820,52	Kragten	directievoering en toezicht
2006	7.487,90	Kragten	directievoering en toezicht
2006	9.453,05	Kragten	directievoering en toezicht
2006	819,23	Kragten	directievoering en toezicht
2006	8.606,00	Kragten	directievoering en toezicht
2006	7.623,43	Kragten	directievoering en toezicht
2006	8.504,36	Kragten	directievoering en toezicht
2006	6.132,62	Kragten	directievoering en toezicht
2006	331,70	Licom	Schopen



2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	464,40	Licom	Schopen
2006	63,55	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	1.643,53	Licom	Schopen
2006	478,80	Licom	Schopen
2006	18.978,50	Lybrae	toezicht bouwplannen
2006	5.625,00	Maastricht	vergunningverl.meldingen
2006	22.964,00	Maastricht	handhaving/klachten
2006	9.703,75	Maastricht	verkeerslawaa
<hr/>			
	203.289,91	totaal t/m 28 juli	

## Honoraria adviseurs

<i>jaar</i>	<i>bedrag</i>	<i>omschrijving</i>
2006	644	juridische advisering
2006	11.013	Salarissen
2006	3.231	Organisatie ontwikkeling
2006	14.126	interne controle
2006	1.980	duurzaam wonen
2006	409	sanering/toetsing
2006	2.252	vrijstelling/afwijzing
2006	6.996	Planschade
2006	1.496	aanvraag bouwverg.
2006	282	aanschr. Woningwet
2006	978	cazanderplein
<hr/>		
	43.407	t/m 28 juli 2006



## Bijlage 9: kosten in verband met de organisatieontwikkeling

<i>Jaar</i>	<i>Leverancier</i>	<i>Bedrag incl btw</i>	<i>omschrijving</i>
1995	Bureau 1	151.108,81	diversen
1997	Wkg	1.866,17	begeleiding
1997	Wkg	3.732,34	begeleiding
1997	Wkg	1.439,62	rapport fusie ow/ov
1997	Oikos	680,67	werkdag middelen
1997	Wkg	479,87	fusie ow/ov
1997	Wkg	479,87	afrekening advisering
1997	Wkg	4.665,43	begeleiding
1997	Wkg	933,09	begeleiding
1997	Wkg	2.042,01	opleidingsactiviteiten
1997	Wkg	3.857,13	ntb 1997
1997	Wkg	1.055,04	ntb 1997
1998	Wkg	601,83	afb.voorz.dub.deb
1998	Wkg	226,89	afrondding coaching
1999	Bureau 2	1.361,34	
1999	Bureau 2	1.361,34	
1999	Bureau 2	18.151,21	
1999	Bureau 2	18.151,21	
1999	Bureau 2	1.361,34	
2000	Wkg	3.998,94	wkg
2000	Bureau 2	21.781,45	
2000	Bureau 2	22.692,41	
2000	Bureau 2	22.689,01	
2000	Bureau 2	22.397,46	
2001	Bureau 2	4.798,73	
2001	Bureau 2	4.084,02	
2001	Bureau 2	34,03	
2001	Bureau 2	10.890,73	
2001	Bureau 2	4.084,02	
2001	Bureau 2	2.722,68	
2001	Bureau 2	8.168,04	
2001	Bureau 2	2.722,68	
2001	Wkg	3.779,99	wkg
2001	Bureau 2	6.806,70	
2002	Bureau 2	4.083,00	
2002	Bureau 2	5.444,00	
2002	Bureau 2	2.722,00	
2002	Bureau 2	2.722,00	
2002	Wkg	8.103,38	wkg
2002	Bureau 2	8.166,00	
2002	Bureau 2	1.361,00	



2002	Bureau 2	1.361,00	
2003	Bureau 2	2.721,00	
2003	Bureau 2	2.721,00	
2003	Bureau 2	2.721,00	
2003	Bureau 2	1.361,00	
2003	Bureau 2	1.363,00	
2003	Wkg	4.165,00	wkg
2003	F. Bemelmans	5.159,64	uren 2003
2003	J. Peschen	8.524,00	uren 2003
2003	J. Willems	936,64	uren 2003
2003	L. Cortenraad	5.029,16	uren 2003
2003	W. Goossens	1.363,84	uren 2003
2004	Wkg	5.950,00	org.onderz. Iz
2004	Wkg	6.545,00	org.onderz. Buza
2004	Wkg	4.760,00	2e term org.ond. Iz
2004	Wkg	5.236,00	2e term. Org.ond. Buza
2004	Wkg	1.309,00	org.ond.buza
2004	Wkg	1.190,00	org.ond iz
2004	Wkg	952,00	kerstconferentie
2004	J. Willems	1.164,67	uren 2004
2004	L. Cortenraad	4.825,02	uren 2004
2004	L. Wijnands	5.698,52	uren 2004
2005	Wkg	476,00	begel. Oo buza/iz
2005	Wkg	8.925,00	1e term, mifa/groep/coaches
2005	Wkg	1.904,00	voorber./uitv. Confer.MO
2005	Wkg	714,00	Begel mo
2005	Wkg	8.925,00	onderz. Mifa/coaches 2e term
2005	Wkg	952,00	bespreking ond.rapp. met medew
2005	Wkg	476,00	Begel. Oo buza/iz
2005	Wkg	1.904,00	Begel. Org.ontw. September
2005	wkg	476,00	Bespr. Rapp. Pg mifa
2005	wkg	714,00	ondersteuning nov 2005
2005	diversen	1.329,95	huur horecaruimtes
2005	J. Willems	4.582,35	uren 2005
2005	L. Cortenraad	5.480,85	uren 2005
2005	L. Wijnands	49.507,37	uren 2005
2006	wkg	1.190,00	kerstconf. 21-12-2005
2006	wkg	476,00	mt-extra
2006	wkg	476,00	ondersteuning
2006	bmc	1.208,62	lezing harrie aardema
2006	wkg	952,00	workshop bv+mt extra
2006	wkg	476,00	mt-extra
2006	E. Moonen	1.093,64	uren 2006 stand 13/7/06
2006	J. Willems	222,13	uren 2006 stand 13/7/06
2006	L. Cortenraad	2.043,55	uren 2006 stand 13/7/06
2006	L. Wijnands	10.484,30	uren 2006 stand 13/7/06
2006	O Eussen	521,78	uren 2006 stand 13/7/06
2006	W. Creussen	3.185,57	uren 2006 stand 13/7/06

571.560,08



## Bijlage 10: zienswijze burgemeester

Zienswijze rekenkamer onderzoek d.d. 19 december 2006

### *Aanleiding zienswijze*

Op maandag, 4 december 2006 is mij door de rekenkamercommissie aangereikt het concept onderzoeksrapport organisatieontwikkeling binnen de Gemeente Meerssen betrekking hebbende op de periode 1993-2006. Op grond van de verordening op de en het Reglement van orde van de rekenkamercommissie wordt mij als bestuurlijk verantwoordelijke gevraagd mijn zienswijze te geven op de bevindingen van de commissie, een en ander conform het beginsel van hoor en wederhoor.

### *Opmerkingen vooraf*

Vooraf wil ik opmerken dat de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft bijna geheel voorafgaat aan het moment waarop ik als burgemeester van de gemeente Meerssen aantrad, te weten 1 maart 2006. Mijn zienswijze baseer ik dan ook op de feiten zoals weergegeven in het rapport.

Sedert 1 maart 2006 heb ik als bestuurlijk verantwoordelijke gefunctioneerd. Ik constateer dat de beschreven feiten vanaf dat moment in ieder geval daadwerkelijk in overeenstemming zijn met mijn eigen beleving ten aanzien van datgene wat in de organisatie van de gemeente Meerssen speelt.

Vrijwel direct na mijn aantreden als burgemeester ben ik gestart met een interne organisatieverkenning. Ik heb daartoe gesprekken gevoerd met de beide wethouders, de MT leden, de gemeentesecretaris, de griffier en gemeenteraadsleden. Op basis van deze gesprekken werd mij al snel duidelijk dat er zowel bestuurlijk als ambtelijk twijfels bestaan over de vraag of de nota organisatieontwikkeling rijp is voor finale besluitvorming.

### *Bevestiging eerste indruk*

Na bestudering van de nota organisatieontwikkeling “verwonderde” ik mij over de keuze die was gemaakt voor twee programmamanagers (bestuur & organisatie). Meerssen zou hier-mee de functie van gemeentesecretaris op geheel eigen wijze versterken, namelijk met twee rechter handen, zoals men die in diverse notities noemt. Gelet op de schaalgrootte van de gemeente Meerssen is deze zware management ondersteuning opmerkelijk en naar mijn mening overkill. Op basis van de bevindingen van de rekenkamercommissie is dan ook thans inderdaad de vraag gerechtvaardigd of daadwerkelijk hieraan invulling gegeven moet worden. In het conceptrapport wordt daarenboven opgemerkt dat er voor beide functies vanuit de organisatie onvoldoende draagvlak is. Een en ander bevestigt mijn eerste indruk dat het organisatiemodel niet voldoet aan de Meerssense maat.

### *Lessen voor de toekomst*

Het rapport van de rekenkamercommissie dient er in de eerste plaats toe om vanuit het verleden lessen te trekken voor de toekomst. Het is prematuur om nu reeds in te gaan op de vraagstelling welke lessen dat zijn. Het rapport is immers nog niet nog niet aangevuld met conclusies en aanbevelingen. Echter, een eerste conclusies denk ik te kunnen destilleren uit de (concept) bijlage 5, de situatieschets anno 2006. De rekenkamercommissie heeft hier een aantal knelpunten cursief weergegeven. De meeste



knelpunten staan onder de kopjes shared values, systems, communicatie, skills en staff. Mijn zienswijze is dat alle hier vermelde knelpunten zijn terug te brengen tot gebrek aan eenheid en eenduidigheid. Ondanks alle goede bedoelingen, die men in 1993 bij de start van het organisatieontwikkelingstraject had, is men kennelijk ergens de weg kwijtgeraakt.

Inmiddels is mij ook duidelijk geworden dat het begrip professioneel leiderschap binnen de organisatie helaas is afgebrokkeld. In de toekomst dient vooral gewerkt te worden aan wederzijds vertrouwen, acceptatie van de eigen positie binnen de organisatie en respect voor de leiding. De praatcultuur dient omgebogen te worden naar een doe-cultuur.

De Burgemeester,

*Mr. R.S.M.R. Offermanns*



## Bijlage 11: zienswijze secretaris

*Zienswijze van L.J.G. Cortenraad, gemeentesecretaris, op de feitelijke bevindingen in het concept-onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie inzake de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Meerssen in het tijdvak 1993 – 2006.*

### *Algemeen*

De commissie vraagt een zienswijze op de feitelijke bevindingen. Conclusies en aanbevelingen van de commissie zijn voor mij als ambtelijk verantwoordelijk op dit moment niet bekend. Dat hoeft op zich voor het geven van een reactie geen bezwaar te zijn. Het veronderstelt echter wel dat je kunt reageren op een bevinding van de commissie. Over beelden, meningen, opvattingen of veronderstellingen die door de geïnterviewden aan de commissie geuit zijn. Daar moet naar mijn mening de commissie dan iets van “vinden” en dat “iets vinden” moet dan onderbouwd zijn met feitelijke argumenten. Dat heb ik soms gemist. Bij de behandeling van de hoofdstukken zal ik daar op terugkomen.

### *Enkele constatering:*

- het rapport geeft geen of onvoldoende antwoord op de vraag of de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd door de in 1994 gemaakte principiële keuze voor een organisch organisatieontwikkelingsmodel in plaats van een hiërarchisch aangestuurde organisatie. Een vraag die bijvoorbeeld in het rapport van de visitatiecommissie een positief antwoord heeft opgeleverd. De commissie heeft er voor gekozen de processen met betrekking tot de activiteiten van 3 externe adviseurs te onderzoeken.
- Zoals bekend verloopt een organisch ontwikkelingsproces langs 4 sporen, te weten: missie/visie, structuur, cultuur en instrumentarium. De ontwikkeling van 1993 tot 2006 is ook te volgen via deze 4 sporen. De commissie heeft voor een andere werkwijze gekozen. Ik zal daarom hoofdstuksgewijs het rapport van de commissie volgen en daarop mijn zienswijze geven.

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Ik plaats hierbij de volgende kanttekeningen. De rapporten van WKG zijn door het college niet aan de raad aangeboden. Derhalve kan de raad over deze rapporten ook nog geen oordeel hebben. Verder is in de commissie AZ niet de nota organisatieontwikkeling ter advisering aan de orde geweest maar het kaderstellend raadsvoorstel met betrekking tot organisatieontwikkeling. Blijkens het verslag van de commissie van 2 februari 2006 besluit de commissie hierover als volgt:

*“de commissie geeft het advies om het stuk niet te agenderen voor de eerstkomende gemeenteraadsvergadering: de fracties van PGM, VVD en Groen Links/PvdA wensen het raadsvoorstel door te schuiven en te behandelen na de komst van de nieuwe burgemeester”.*

Ik constateer dat de argumentatie welke de commissie vermeldt, op dit punt niet overeenstemt met het verslag van de commissie AZ van 2 februari 2006.

Noot rekenkamercommissie: deze punten zijn door de secretaris ook genoemd als feitelijke onjuistheid. Naar aanleiding daarvan heeft aanpassing van het rapport plaatsgevonden.



### 1.3 Afgeleide onderzoeksvragen

Uit de aangepaste onderzoeksopdracht begrijp ik dat met betrekking tot formatie en financiën door de meerderheid van het presidium dit onderdeel is toegevoegd op basis van geformuleerde vragen welke door de fractie van de VVD zijn aangereikt. Ik constateer dat een minderheid van het presidium deze aanvullende opdracht derhalve niet onderschrijft.

Tevens neem ik kennis van -kennelijk- nog een aanvullende opdracht en het antwoord van de commissie inzake de brief van het presidium dd. 6 juli 2006 ten aanzien van genomen maatregelen met betrekking tot de non activiteit van een medewerker. Overigens is mij niet duidelijk welke relatie de aanvullende opdrachten hebben met de organisatieontwikkeling zoals in de centrale doelstelling van uw onderzoek is geformuleerd.

### 1.4. Verwachtingen rondom het onderzoek

De verwachtingen zoals die onder a tot en met j worden weergegeven vragen voor een deel om inzicht naar de juiste rol invulling van de bestuursorganen in het duale bestel en daarnaast om antwoord op een aantal organisatievraagstukken waarvan de commissie opmerkt niet over de competenties te beschikken om aan alle uitgesproken verwachtingen te voldoen en ook dat het beschikbare budget beperkt is. Ik deel deze opvatting van de commissie. Een aantal verwachtingen hoort thuis bij een organisatieadviesbureau en niet bij een rekenkamercommissie.

### 1.5 Beperkingen tijdens het onderzoek

In deze paragraaf relativeert de commissie zowel de diepgang als de breedte van het onderzoek. Zij beperkt zich tot de gemeentebrede majeure acties binnen het organisatieontwikkelingsproces en gaat voornamelijk in op de activiteiten die de drie belangrijkste organisatieadviseurs hebben uitgevoerd. Begrijpelijk vanuit de opdracht van de raad. Jammer echter dat de effecten van deze ontwikkelingen niet aan een beschouwing zijn onderworpen.

Ik maakte al eerder melding van het rapport van de visitatiecommissie van de provincie Limburg welke in 2003 de bestuurskracht van de Limburgse gemeenten heeft onderzocht. Uit dit rapport blijkt dat ambtelijke organisatie van Meerssen goed scoort: een van de betere in Limburg.

### 1.9. MT en MO

Later in mijn zienswijze zal ik ingaan het verschil tussen een managementteam en een management-overleg.

## 3. Thema inhoud

### 3.1. De gang van zaken vóór de organisatieontwikkeling (1981-1993)

In de derde alinea wordt gesteld dat er sprake was van een centrale aansturing zonder een concrete overlegstructuur. Hierbij past enige nuancering. Na de definitieve inpassing in het najaar van 1982 van medewerkers van de 4 voormalige gemeenten, werd het stafoverleg in het leven geroepen. Dit was het overleg tussen secretaris en hoofden. Bewaken van de financiële cyclus, integraliteit van adviezen en afstemming van beleid waren ook toen zaken welke in dit overleg werden besproken. Binnen die jonge organisatie was nog geen eenduidige cultuur. Men kwam immers van 4 verschillende secretarieën waar de culturen sterk varieerden.



In 1994 werd daarom gestart met een organisatieontwikkelingstraject waarin de omslag werd gemaakt naar een platte organisatie. Aspecten als integrale en outputgerichte wijze van bedrijfsvoering en de mensgerichte cultuur vormden hierbij uitgangspunten.

### 3.5. Hoe nu verder?

De commissie stelt dat na het vertrek van bureau 1 onvoldoende aandacht is geschonken aan het (door)-ontwikkelen van de bedrijfsvoering. Ik plaats hier de volgende kanttekening bij. Vanaf 1994 vond de bedrijfsvoering plaats op basis van de beginselen van integraal management. Het handboek integraal management van een cursus van Teleac was daarbij toen leidend. Integraal management betekent én verantwoordelijk voor product én verantwoordelijk voor de inzet van de PIOFAH-middelen (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting). In onze organisatie heeft geen productgroep de daarvoor benodigde kennis bij de groep zelf in huis. Dit betekent dat medewerkers voor specifieke deskundigheid soms te rade moeten gaan voor specifieke adviezen bij specialisten van een andere productgroep(en). Op dit onderdeel van de bedrijfsvoering is een strakkere regie nodig zodat voor organisatie en bestuur helder is dat er sprake is van eenduidigheid bij de inrichting van beleidsstukken binnen de hele organisatie. In de nieuwe afdeling bedrijfsvoering worden de processen in ieder geval op die wijze ingericht. Tenslotte wil ik niet onvermeld laten dat het dualisme de programmabegroting en het nieuwe BBV op dit punt eisen stellen welke om een adequate aanpak vragen op het punt van de bedrijfsvoering.

#### 3.5.1. *Het managementteam.*

De opmerkingen welke in het rapport door geïnterviewden en de commissie worden gemaakt, maken het nodig om op dit punt een uitvoerigere zienswijze te geven. In 1996 is door de gemeenteraad een Organisatieverordening vastgesteld. In deze verordening is de sinds 1994 bestaande organisatie geformaliseerd. Taken en bevoegdheden van secretaris, managementteam, productcoördinatoren en medewerkers, worden er in omschreven. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn trapsgewijs afgeleid van die van de gemeentesecretaris. In de overlegstructuur van 1994 bestond het MT uit de secretaris als voorzitter, de adjunct secretaris en 2 functionarissen die meerdere productgroepen (afdelingen) tot hun aandachtsveld hadden maar daar niet direct leiding aan gaven. Die structuur is vergelijkbaar met het directiemodel zoals we dat in wat grotere gemeentelijke organisaties kennen. Bij het vertrek van die 2 functionarissen in 1997/1998 is besloten om deze functies niet opnieuw in te vullen. Gekozen werd voor het invullen van de MT-rol door de productcoördinatoren. Enerzijds leverde dit een aanzienlijke besparing op en anderzijds bestond het vertrouwen dat de productcoördinatoren konden groeien in de rol van MT-lid. Achteraf gezien is dit geen juist besluit geweest omdat productcoördinatoren organisatiebrede vraagstukken benaderen van uit het productgroepbelang. Anders gezegd zij kijken niet van bovenaf naar organisatievraagstukken maar van onderop. Geredeneerd wordt vanuit het productgroepbelang. Dat is eind jaren negentig aanleiding geweest om te besluiten de naam van MT te wijzigen in MO, managementoverleg. De gespreksonderwerpen waren toen al meer van operationele aard. Visieontwikkeling en strategische zaken werden aan het initiatief van de secretaris overgelaten. Die kon daar voldoende tijd voor vrij maken omdat de adjunct secretaris zich ook met een aantal routinematige taken van de secretarisfunctie bezig hield.

Medio 2002 werd de adjunct secretaris benoemd tot parttime griffier. Besloten werd de werkzaamheden van de adjunct secretaris te verdelen over de productcoördinatoren en de secretaris. De functie van adjunct werd in het functieboek geschrapt. Door het college werden de productcoördinatoren aangewezen als loco-secretaris. Bij toerbeurt waren ze in de wekelijkse collegevergadering aanwezig. Hier kan nog aan worden toegevoegd dat bij de productcoördinatoren de aansturing van de productgroep en daarbij het als coördinator meer (veel meer) met de inhoud bezig zijn, prioriteit had boven het fungeren als manager van de groep. Dat was geen kwestie van willen of niet willen: het bestuur wenste vanaf de aanvang in 1994 leidinggevend die ook, of misschien is beter, met name deskundig zijn op



hun vakgebied. Geen managers dus maar meewerkende voormannen.

Het verslechteren van de samenwerking in het MO dateert van later. Eigenlijk van vrij recent. Ik ervaar dat eerst zo sinds medio 2005. Achteraf valt dan te traceren dat de loyaliteit van MO-lid(leden) niet meer verlopen via de lijn: ambtelijke organisatie → secretaris → portefeuillehouder en/of college → naar leden van het hoogste bestuursorgaan. Neen, de lijn wordt bij sommigen direct. Onderwerpen die in het MO nog in behandeling zijn, blijken plots ook bekend bij raadsleden die ook in het bezit zijn van de stukken.

Dat de publicatie in Dagblad de Limburger van 23 mei jl.: “Meerssen wil secretaris kwijt”, niet bevorderlijk is voor de gezagspositie van de secretaris behoeft geen nadere uitleg. De uitspraak in het bewuste krantenartikel: *Wij moeten ons niet meer laten ringeloren,*” *Wij besturen en hij moet opschrijven wat wij besluiten,*” is te lezen in een memo van de VVD, aldus de krant. Een dag later in diezelfde krant, reageert politiek Meerssen verbaasd. De fractievoorzitters herkennen zich niet in het beeld. Vreemd. Anoniem iemand beschadigen kan dus ook. De steller van de memo is kennelijk op 23 mei niet door de pers benaderd voor commentaar. Als dit wel gebeurt zou zijn, vraag ik me af of hij de politieke moed zou hebben gehad om commentaar te geven. Met dat artikel lijkt de zaak dan afgedaan. De opmerking in de laatste alinea over de aanstelling van een technisch voorzitter, is naar mijn mening niet in de juiste context geplaatst. In een bijeenkomst van college, mt en extern bureau op 12 juli jl. over de ontwikkeling van het MT, heb ik met het zicht op mijn pensionering in 2007 immers aangegeven dat ik de ontwikkeling van het MT niet in de weg wil staan. Indien een technisch voorzitter bijdraagt aan die ontwikkeling, zal ik daar aan medewerking verlenen. Dat was en is nog steeds mijn standpunt. Overigens voor de duidelijkheid: ik als secretaris blijf eindverantwoordelijke met de daarbijbehorende bevoegdheden. Overigens mag het als bekend worden verondersteld dat als een leider van een organisatie aangeeft te zullen vertrekken, dit onrust veroorzaakt in een organisatie en niet in het minst bij leidinggevende functionarissen. Dan lijkt het of de functionele rangorde plots komt te vervallen. Dit is dus niet specifiek Meerssens.

### *3.5.2. De nota organisatieontwikkeling*

De commissie zet vraagtekens bij (de noodzaak van) een afzonderlijke afdeling bestuurszaken. Ik merk hierover het volgende op. In de rapporten van WKG wordt uitgegaan van de vorming van één afdeling bestuur- en managementondersteuning (BMO). Discussie in MT en college heeft geleid tot splitsing in een afdeling bedrijfsvoering en een afdeling bestuursondersteuning. Hiervoor waren meerdere argumenten. De processen gericht op het optimaliseren van de bedrijfsvoering, hebben een meer operationeel/beheersmatig karakter, gericht naar de interne organisatie. De processen ten aanzien van bestuursondersteuning vragen om inzicht in samenhang van ontwikkelingen in de samenleving en hoe bestuur hiermee moet omgaan. Om daaraan invulling te geven zal contextmanagement in de besturing- en managementfilosofie worden verwerkt. Daarnaast vraagt ook de nieuwe rol van de burgemeester als kwaliteitsbewaker van procedures (art. 170 Gemeentewet) in het duale stelsel om adequate ambtelijke ondersteuning. Voor de gewijzigde positie van de wethouders geldt dit evenzo. Op basis van de nog geldende organisatieverordening -vroeger was dit in de instructie voor de gemeentesecretaris geregeld- is de taak van de gemeentesecretaris ten aanzien van de afzonderlijke bestuursorganen geregeld.

In de nota organisatieontwikkeling 2005, is aangegeven hoe de secretarisfunctie het meest effectief kan worden ingevuld. Vanuit mijn lange ervaring is bij collega's duidelijk waarneembaar of “ze er alleen voor hun taak staan, althans menen dat zulks zo is,” of dat ze “hulplijnen” georganiseerd hebben. De verbinding tussen wat de samenleving wil en wat bestuur en ambtelijke organisatie kan, daar gaat het om. En de ervaring leert, zeker in deze tijd, dat één persoon het niet spits krijgt daarop het volledig zicht en de regie te houden. Dit vraagt om goede ondersteuning. Daar zijn organisatorisch meerdere mogelijkheden voor. Eerder genoemd is al het directiemodel zoals het MT van 1994-1998 heeft gefunctioneerd.



Via de functie van adjunct-secretaris of programmamanagers kan deze ondersteuning ook worden geregeld. Voor deze laatste oplossing is door zowel het college als het MT op 8 november 2005 unaniem gekozen. Splitsing van de eerder voorgestelde afdeling bestuur en managementondersteuning was dus een logisch gevolg van de discussie op basis van bovenstaande argumenten.

## 4. Thema proces

### 4.2.1. Visie.

In de slotalinea vraagt de commissie zich af of de uitgangspunten welke in 1994 bij het veranderingsproces zijn gehanteerd wel juist zijn. De commissie doelt hier op het adagium van geen gedwongen ontslagen en “we doen het met de mensen die we hebben”. Deze kunnen volgens haar belemmerend werken. De commissie merkt daarbij tevens op dat het gekozen uitgangspunt in gemeenteland usance is in verband met het feit dat ontslag van ambtenaren moeilijk is of met veel kosten gepaard gaat.

Hierbij raakt de commissie een essentieel verschilpunt aan tussen overheid en bedrijfsleven. In het bedrijfsleven behoren reorganisaties als het ware tot de bedrijfscultuur, ingegeven door de noodzaak om te overleven. Afvloeiingsregelingen, gedwongen ontslagen? Er wordt tijdig geld voor gereserveerd. Die noodzaak om te overleven kennen we bij de overheid (nog?) niet.

Dus wordt niet gekozen voor rationele oplossingen want reorganisaties zijn dan immers veel te duur maar zoeken we naar andere wegen om te veranderen. In Meerssen is dit gebeurd via het organische model. Dit heeft toen naast het creëren van de functie projectleider/coach voor een aantal ex leidinggevenden ook geleid tot het creëren van de functie van adjunct-secretaris. Achteraf heeft de organisatie met de diverse coaches/projectleiders goed gescoord. Zij zijn pro actief en innovatief bezig geweest met name op het gebied van inkoop- en aanbestedingsbeleid, sociale vernieuwing en jeugd- en jongerenbeleid.

### 4.2.2. plan van aanpak

Waar de commissie in de 2<sup>e</sup> alinea constateert dat “daarna zijn, voor zover de commissie bekend, geen plannen meer vervaardigd totdat in 2005 het proces van de organisatieontwikkeling een doorstart maakte,” past de nuancering, dat dan kennelijk wordt bedoeld op plannen die de gehele organisatie omvatten. Over de 4 sporen van het ontwikkelingsproces hebben zich de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Maar zoals de commissie in haar inleiding opmerkt, heeft het rapport niet die diepgang dat ook dat soort zaken zijn onderzocht.

Vermeld dient nog te worden dat in de 2<sup>e</sup> helft van de negentiger jaren individuele-, productgroep- en jaarwerkplannen werden ingevoerd die met name zicht gaven op de geplande werkzaamheden in enig jaar en de daarvoor benodigde middelen.

## 4.3. Projectmanagement en 4.4. Kwaliteitsmanagement

De commissie geeft onder 1.5. “Beperkingen bij het onderzoek” aan voornamelijk in te zullen gaan op de activiteiten welke de drie belangrijkste organisatieadviseurs hebben uitgevoerd. Bij mijn zienswijze t.a.v. deze paragraaf vraag ik mij af wat de toegevoegde waarde is van de onderzoeken naar de activiteiten van bureau 1 en bureau 2. Immers op basis van een interne evaluatie zijn lessen getrokken uit de werkzaamheden van bureau 1. Ook ten aanzien van de activiteiten van bureau 2 is breed bekend hoe over de effecten van die trainingen wordt gedacht. Er is weliswaar geen communis opinio over in de organisatie maar algemeen wordt het proces toch als positief ervaren. Praten over twee bloedgroepen vind ik derhalve te zwaar aangezet. Ook de opvatting van de commissie dat grote vraagtekens gezet kunnen worden bij de



bereikte resultaten en de wijze waarop het traject doorlopen is, deel ik niet. Bij zo'n langdurig proces heb ik wel ervaren dat het lijkt of je wordt ingehaald door de mobiliteit in de organisatie.

Ik bedoel hiermee aan te geven dat het instappen van nieuwe medewerkers in dat proces bij sommigen moeizaam verliep omdat ze zich als het ware overvallen voelden in de groepstraining gericht op een open communicatiecultuur. Met name deed zich dit voor bij nieuwe leidinggevenden. De raad is met het proces bekend. Met betrekking tot de activiteiten en voortgang van bureau 2 heb ik dit nog gecheckt in de begrotingen en gemeenterekeningen 2001, 2002 en 2003. De geïnterviewde leden van de raad welke in de periode van 1994 tot 2002 ook lid waren van het college van burgemeester en wethouders, droegen voor deze processen bestuurlijke verantwoordelijkheid. De twee andere geïnterviewde leden van de raad hebben op dit punt een beperktere kennis van zaken. Die dateert eerst namelijk van 7 maart 2002.

#### 4.4.3. WKG

In 4.2.1. geeft de commissie aan op basis van welke visie in 1994 aan het organisatieontwikkelingsproces uitvoering is gegeven. Ik heb daarbij aangegeven -een mening die de commissie deelt- waarom niet gekozen is voor een reorganisatie. In deze context moeten ook de opdrachten aan WKG worden geplaatst. Dit bureau kreeg niet de opdrachten om per afdeling het takenpakket aan te geven plus het daarbij behorende aantal organieke formatieplaatsen om vervolgens door P&O te worden voorzien van een sociaal plan waarin de rechtspositionele gevolgen waren uitgewerkt. Nee, de opdrachtformulering moet veel meer worden gezien als de vraag om te onderzoeken welke knelpunten zich in een afdeling voordoen, een analyse daarvan en een oplossingsrichting voor de toekomst.

Met als uitgangspunt dat er in rechtspositionele zin geen nadelige consequenties voor het huidige personeel zijn. De methodiek van het bureau kenmerkt zich door het beschrijven van de bestaande situatie (de "ist" situatie) om vervolgens toe te werken naar de gewenste situatie (de "soll" situatie). De afdelingen, ondersteunt door P&O en WKG, werken de soll-situatie vervolgens planmatig uit. Management en uiteindelijk het college als bestuurlijk verantwoordelijk stellen het plan vast. En met plan bedoel ik dan onder meer takenpakket en benodigde formatie.

Dit verklaart hoe de organisatie omgaat met getallen over formatieplaatsen en vergelijkende gegevens van gemeenten van gelijke omvang. Een vergelijking in 2003 heeft bijv. laten zien dat in Meerssen het aantal ambtenaren per 1000 inwoners onder het landelijke gemiddelde lag. Een nadere analyse van het vergeleken cijfermateriaal leert dat het cijfermateriaal weliswaar statistische waarde heeft maar geen objectief uitgangspunt kan vormen om daarop beleidsbeslissingen te baseren.

Dit heeft immers ook te maken met bestuurlijke ambities en het gewenste dienstverlenings-niveau. Op die wijze zijn in het verleden de rapportages van WKG gebruikt als bouwstenen van het organisatieontwikkelingsproces en dit is ook de bedoeling bij de fijnstructurering van het rapport organisatieontwikkeling gemeente Meerssen 2005.

De geïnterviewde raadsleden die destijds collegiale verantwoordelijkheid droegen voor de samenvoeging van de productgroepen openbare voorzieningen en openbare werken evenals de integratie van bouwen, wonen en milieu, zijn bekend met die werkwijze. Met name geldt dit voor de verantwoordelijke portefeuillehouder bouwen, wonen en milieu van destijds, de heer W.C.J. Kusters.



## 5. Thema communicatie

### 5.6. Communicatie met de Raad.

Het oordeel van de commissie is gebaseerd op de stukken die met betrekking tot communicatie met de raad welke in het dossier organisatieontwikkeling zijn aangetroffen. De commissie geeft dit in een chronologisch overzicht weer dat op 30 mei 1996 eindigt.

Buiten het dossier heeft de commissie geen onderzoek gedaan naar de vraag wat en wanneer door het college mondeling is gecommuniceerd met de raad. Er wordt geconstateerd dat het beeld dat de raad bij deze communicatie heeft, bedoeld zal zijn de geïnterviewde leden van de raad, negatief is. Vanwege dit beeld valt het te betreuren dat de commissie dit niet verder onderzocht heeft. Mondeling is de raad via de commissie Algemene Zaken bijvoorbeeld door burgemeester Majoor, met grote regelmaat in 1997 en ook in 1998 geïnformeerd over ontwikkeling in de organisatie.

Maar ook via begroting, bestuursrapportage, rekening en sociaal jaarverslag is de raad tot en met 2002 schriftelijk over ontwikkelingen geïnformeerd en zonodig om besluitvorming gevraagd. Signalen dat de raad onvoldoende werd geïnformeerd hebben mij in die periode nooit bereikt.

Op dit punt is het van belang inzicht te hebben in de bestuurscultuur in Meerssen vóór het dualisme en de cultuur zoals deze zich thans ontwikkeld. In 1994 is door de raad een nota vastgesteld over de positie van de raad en raadscommissies binnen de bestuursstructuur van de gemeente. Strekking van deze nota was dat de raad ging besturen op hoofdlijnen en daarvoor het volgende instrumentarium ter beschikking had: collegeprogramma, bedrijfsplan, kadernota, begroting, beleidsmatige voorstellen, bestuursrapportages en de jaarrekening. De Gemeentewet schreef toen ook voor dat de raad een verordening over de ambtelijke organisatie vaststelt. Dat gebeurde op 30 mei 1996. Het college van burgemeester en wethouders voerde het dagelijkse bestuur.

Het ambtelijk management, onder verantwoordelijkheid van het bestuur, voerde het dagelijks beheer op basis van een jaarwerkplan. Gesteld kan worden dat vanuit die bestuursstructuur zich een cultuur heeft ontwikkeld welke inderdaad past bij besturen op hoofdlijnen.

In 2002 wordt het dualisme ingevoerd. De raad krijgt de kaderstellende- controlerende-, en volksvertegenwoordigende rollen. Het college van b en w de bestuurlijke rol. Mijn veronderstelling: “besturen op hoofdlijnen kan in Meerssen één op één overgaan in de kaderstellende rol,” blijkt achteraf toch niet zo te zijn. Al snel wordt in de raadsvergadering geroepen: “wij zijn de baas.” Grondwettelijk was dat van 1848 al zo. Maar de bedoeling van de wetgever, die al wilde anticiperen op de grondwetswijziging, was dat over besturen (het beleidsproces) het college “de baas” zou worden. Bij de ontwikkeling van het dualisme neem ik waar dat kaderstelling en controle zo verknoopt kunnen worden dat in de praktijk de raad ook bestuurt. Om te besturen moet je dossierkennis hebben op detailniveau. Is of wordt die niet of in onvoldoende mate beschikbaar gesteld, dan gaat zulks negatieve beelden oproepen over informatie en communicatie. Overigens nieuw in de Gemeentewet is dat vanaf 7 maart 2002 het college van b en w bevoegd is regels vast te stellen voor de ambtelijke organisatie dus niet meer de raad zoals het voorheen was. Waar de geïnterviewde leden van de raad overigens wel een punt bij hebben, is het beschikbaar hebben van p&o gegevens vanuit de kaderstellende rol van de raad.

Tot en met de vaststelling van de rekening 2002 op 10 juli 2003, had de raad de beschikking over een sociaal jaarverslag waarin overzichtelijk gegevens werden verstrekt over personeelsformatie, loonsom, inhuur derden, organisatieontwikkelingen, besteed opleiding budget ziekteverzuimcijfers etc. Bij de ontwikkeling van de nieuwe programmabegroting is toen gesteld dat het jaarverslag in de toekomst achterwege kon blijven. Achteraf een te betreuren beslissing.



### 5.6.2. De beleving van de raad

Mijn zienswijze ten aanzien van deze paragraaf moet worden gezien vanuit mijn opvatting over de rollen en de daarbij behorende bevoegdheden van raad en b en w in het duale stelsel zoals in de vorige paragraaf verwoord.

Ik distantieer mij overigens van uitspraken als: *door burgemeester en de secretaris werd met regelmaat gezegd dat de raad hier niets mee te maken had, onder het mom, als de producten goed zijn dan hoeft de raad zich niet met de organisatie te bemoeien.*

Dit soort minachtende uitspraken over het hoogste orgaan van de gemeente zijn mij vreemd. Ik ben ook 20 jaar secretaris van de raad geweest. Iemand die op dat punt mijn loyaliteit ter discussie stelt moet de moed hebben zijn naam te noemen en niet vanuit anonimiteit kwetsende dingen te roepen. Op die manier worden beelden opgeroepen die onterecht zijn. In dit verband wil ik ook het woord bestuurs-intimiteit betrekken.

College- en MT-vergaderingen zijn niet openbaar. Niet omdat daar nou zo vaak vertrouwelijke of geheime onderwerpen aan de orde zijn maar omdat de meningsvorming vraagt om besloten omgeving waarin alle actoren vrijelijk kunnen zeggen wat zij of hij te zeggen heeft. Bestuurlijke intimiteit noemde oud burgemeester Kockelkorn dat. Die intimiteit wordt geschonden als informatie lekt terwijl nog geen definitieve besluitvorming heeft plaats gehad. Voorbeeld daarvan is de vaststelling van de 55 plus regeling. Er wordt een beeld opgeroepen dat de raad informatie wordt achtergehouden.

Vreemd, in de commissie portefeuille burgemeester van 8 juni 2006 (vóór de opdracht aan de rkc) waarin de door de raad gevraagde financiële consequenties zijn verstrekt, wordt overigens waardering uitgesproken over dat stuk en worden door de commissie verder geen op of aanmerkingen geplaatst. Op de kanttekening van de rekenkamercommissie dat de raad niet bekend is met de resultaten van de trajecten bureau 2 en WKG, kom ik bij de volgende paragraaf terug. Het aangehaalde motief volgens een geïnterviewd lid om de kaderstellende nota organisatieontwikkeling in de commissie AZ van 2 februari 2006 aan te houden omdat het geduld op is, stemt niet overeen met het verslag van die vergadering. Overigens was ik bij deze vergadering zelf aanwezig en is dit niet gezegd.

### 5.6.3. De rol van de raad

De commissie constateert dat over de vraag welke rol voor de raad is weggelegd in organisatorische aangelegenheden –ik voeg hier aan toe in het duale bestel- geen algemene norm is gesteld. Ze gaat verder in op het rapport van de rekenkamer van Venlo en onderschrijft de conclusies van die commissie. Aan de invulling van de informatiebehoefte van de raad zal volgens onze rekenkamercommissie voor een groot deel worden voldaan als conform de financiële verordening ex artikel 212 invulling wordt gegeven aan de paragraaf bedrijfsvoering.

Ik heb in mijn zienswijze bij paragraaf 5.6. Communicatie met de raad, al aangegeven dat deze informatie voorzover die op dit moment nog niet voldoende gestructureerd in de programmabegroting voorhanden is, voor de raad in de gehele financiële cyclus beschikbaar moet komen. Door te raad derhalve te volgen via: kadernota, begroting, bestuursrapportage (2x) en gemeenterekening. Maar de commissie spreekt over “een groot deel van de informatiebehoefte.” Dit veronderstelt dus nog een ander deel aan informatiebehoefte die door de commissie hier niet wordt aangeduid.

Dan gaat het kennelijk om het invullen van de wettelijke taken van b en w op het terrein van personeel en organisatie enerzijds en de kaderstellende en controlerende rol van de raad anderzijds.



Er ligt een kaderstellend raadsvoorstel organisatieontwikkeling dat, zoals vaker vermeld, door de commissie Algemene Zaken is aangehouden op 2 februari 2006. Men wenst het te behandelen na de komst van de nieuwe burgemeester.

Het college heeft ten aanzien van de nota organisatieontwikkeling gemeente Meerssen 2005, een zgn. voorgenomen besluit genomen in november 2005 waarover inmiddels al van begin 2006 door OR positief is geadviseerd. Ook met het GO is overleg gevoerd.

Echter aan de opmerking van de portefeuillehouder, gedaan in de eerder genoemde commissie AZ dat *de raad kaders zal stellen, dat de raad in het kader van de rekening kan controleren, dat het overigens nog maar de vraag is of er gewacht moet worden op de nieuwe burgemeester. Binnen de kring van haar bevoegdheden zal het college door blijven werken aan de organisatieontwikkeling*, is geen uitvoering gegeven.

Gelet op wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden constateer ik dat hier sprake lijkt van een paradox. Uit de conclusie van de commissie wat de raad (naast het budgetrecht) mag bij de kaderstelling ten aanzien van het beleid inzake het gemeentelijk personeel, zou ook af te leiden zijn wat de raad niet zou moeten doen. Ik doel dan op kennisnemen en standpunten bepalen over de rapporten van WKG, en/of over bijvoorbeeld inhoudelijke standpuntbepaling ten aanzien van de nota organisatieontwikkeling gemeente Meerssen 2005. Kortom kaders ja, de nadere uitwerking is des colleges.

## 6. Thema formatie en financiën

### 6.2 Opbouw van het personeelsbudget.

De commissie geeft een overzicht van de formatieomvang zoals die in de rapporten van WKG zijn geproduceerd te weten de werkelijke omvang ten tijde van het vervaardigen van de rapporten van 2001 t/m 2005 en de gewenste omvang. In de beperkte tijd die ik heb voor het opstellen van mijn zienswijze kan ik geen cijfermatige onderbouwde verklaring geven voor de verschillen. Ik verwijs naar paragraaf 4.4.2. WKG waarin ik de aanpak van rapporteur heb weergegeven en de wijze zoals management en bestuur met de rapporten omgaan.

### 6.4. Met het personeel gepaard gaande kostensoorten gedurende het jaar 2005.

Ik merk hierbij op dat van de afzonderlijke onderzoeksvragen mij de logica niet geheel duidelijk is. Bij de opbouw van het personeelsbudget wordt uitgegaan van de geraamde formatie personeelsomvang 2007 met norm en werkelijkheid uit rapporten van WKG in de periode 2001 t/m 2005 om te vervolgen met ander personele kosten over 2005.

Nogmaals, de rapporten van WKG zijn voor kennisgeving aangenomen. De hierin opgenomen formatie gaat uit van de "soll-situatie". Deze toekomstige situatie is door het college niet als zodanig vastgesteld en dus kan ook niet van die formatie worden uitgegaan.

Het toekennen van een arbeidsmarkt- of persoonlijke toelage maakt deel uit van het beloningsbeleid. Bij het vormen geven aan een nieuw beloningsbeleid na 1994 is niet gekozen voor een zgn. drie rangen beloningstelsel maar zijn criteria ontwikkeld op basis waarvan een toelage kan worden toegekend. Conform die spelregels is uitvoering aan die regeling gegeven.

Het college vond dat noodzakelijk omdat het bestuur en management in een compacte organisatie met relatief gezien nogal wat solitaire functies, behoefte heeft aan een instrument dat waar nodig voorziet in de mogelijkheid tot behoud van kwaliteit en continuïteit.



## 6.8 Interne en externe kosten van het organisatieontwikkelingstraject

Ik heb op dit punt gezocht naar onderzoeken welke rekenkamercommissies op dit punt in den lande hebben gedaan. Overigens vind je dan alleen vergelijkingen van externe kosten. Als ik van uit die stelling een vergelijking maakt met de kosten in Meerssen welke jaarlijks minder dan 1% van de loonsom hebben bedragen, dan mag je dit een normale inzet van middelen noemen.

## 6.9. Noodzaak, onderbouwing en omvang van de reserve P&O.

Het verheugt mij dat de commissie de noodzaak van de voorziening strikt noodzakelijk acht. Waarom de voeding van dat fonds middels de onderschrijding van personeelsbudgetten niet acceptabel zou zijn, is mij niet duidelijk. In de betreffende nota is immers aangeven dat om gebruik te kunnen maken van de reserve vooraf toestemming van de raad zal worden gevraagd. En tenslotte is het bedrag niet uitsluitende bestemd voor het inschakelen van externe bureaus maar ook voor arbobeleid, mobiliteit, personeelsbeheer algemeen en opleidingen. Van een te hoog zijn van de reserve kan derhalve geen sprake zijn.

## 6.10 Inactieven

Zoals in de inleiding aangegeven zijn de aanvullende onderzoeksvragen afkomstig van de fractie van de VVD. Eén lid van die fractie, de heer W.C.J. Kusters, is destijds als wethouder mede verantwoordelijk geweest voor het beleid van het college met betrekking tot ambtenaren welke niet volgens verwachting functioneren. Dat beleid was en is er op gericht de problemen intern op te lossen zonodig met hulp van deskundigen. Slaagt dit traject niet dan volgt externe oriëntatie. Biedt ook dit geen uitzicht dan wordt afscheid genomen, in onderling overleg of eenzijdig via ontslag. In de negentiger jaren is dit beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd teneinde op die wijze desinvesteringen in de vorm van spookambtenaren te voorkomen.

### Slot

Ik wil tenslotte toch enkele persoonlijke opmerkingen maken.

In mijn reactie op de memo van de VVD welke de aanleiding was voor een artikel in het dagblad de Limburger van 23 mei 2006, heb ik gezegd dat dit op een politieke afrekening lijkt. In het vragenuur van de raad van dinsdag 12 december 2006 hoorde ik voor het eerst dat kort na het aantreden van de nieuwe burgemeester, in het kader van het organisatieontwikkelingsproces de opvolging van de secretaris ter sprake is geweest in het presidium. (Overigens het initiatief om de procedure te starten voor een nieuwe secretaris is noch van de burgemeester noch van één van de wethouders gekomen. Dat initiatief heb ik in de collegevergadering van 8 april zelf genomen).

Het idee om de rekenkamer een onderzoek te laten doen kwam daarna. De opdracht aan de rekenkamer voelt voor mij als een vervolgactie om af te rekenen. Waarom afrekenen? De uitspraak: *wij moeten ons niet meer laten ringeloren, wij besturen en hij moet opschrijven wat wij besluiten*, is helder. Als ambtenaar, ook als hoogste ambtenaar mag je kennelijk alleen maar slaafs volgen. Adviezen moeten passen in de zienswijze van degene die op die wijze bestuurt, andere opvattingen zijn ongewenst en worden niet getolereerd. Volg je, dan word je beloond. Heb je een eigen mening en laat je die horen dan wordt dat als negatief gekenschetst en moet er gestraft worden. In dat soort machtsdenken is voor personen die functioneren op de wijze zoals ik functioneer, geen plaats. Ik mis daarvoor ten enenmale het door zulke bestuurders gewenste gedrag.

Bij het managementteam heb ik een opmerking gemaakt over loyaliteit. Deze opmerking heeft betrekking op de relatie tussen bestuur resp. bestuurders en ambtenaren in ons Nederlandse bestel. Eén van



de algemene uitgangspunten daar bij is dat zij op basis van hun professionaliteit de bestuursorganen bijstaan. Daarbij mag van hun verwacht worden dat zij gevoel hebben voor en inzicht hebben in de bestuurlijk/politieke verhouding. Ze mogen daarvan echter geen deel uitmaken. Ze mogen geen politieke ambtenaren worden.

Bekend is dat voor het inwinnen van informatie leden van de raad zich wenden tot het griffiebureau. Over zonodige assistentie daarbij uit de organisatie, zijn tussen griffier en secretaris afspraken gemaakt met het doel te zorgen voor adequate afhandeling van de gewenste informatie. Er blijken directe communicatielijnen te zijn tussen mt en leden van de raad. De inhoud van de informatie welke wordt gevraagd en verstrekt is mij niet bekend. Wordt ambtelijk ook niet teruggecommuniceerd. Dit leidt vervolgens tot een houding en gedrag die passen in wat ik wil aanduiden als een “dubbele-agenda-cultuur.” Het vertrouwen dat op basis van ambtelijke neutraliteit en deskundigheid wordt geadviseerd, kan daardoor worden aangetast. Aan het begrip loyaliteit dat voorvloeit uit de ambtelijke verplichting: “zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt” wordt dan niet op de juiste wijze invulling gegeven.

Ik veroorloof mij ook een opmerking te maken over het doel van het rapport. In de door de provincie uitgebrachte bestuurskrachtmonitor scoorde Meerssen positief. In het Heuvelland liepen we voorop. Voor mij als ambtelijke verantwoordelijke is dit aanleiding geweest om te zeggen dat willen we deze positie houden, wij pro actief met ons organisatieontwikkelingsproces bezig moeten blijven. Dit heeft geleid tot de nota organisatieontwikkeling gemeente Meerssen 2005 waarin contextmanagement wordt geïntroduceerd en vorm gegeven moet worden. Op basis van deze visie, mijn ervaring als secretaris van deze gemeente en daarbij ook inzicht hebben in het functioneren van mijn collega's in de regio, is ook een andere kijk op de secretarisfunctie tot stand gekomen.

Om met kans op succes toekomstgericht bezig te zijn, moeten ook de lessen uit het verleden in de beschouwingen worden betrokken. Hierbij past echter de relativering dat de geschiedenis ons evenwel leert dat als je van dat verleden geen deel hebt uitgemaakt, er ook geen lessen geleerd kunnen worden. Dat geldt in deze situatie zowel voor ambtenaren als bestuurders. De omslag van de hiërarchisch gestuurde organisatie naar het organisch ontwikkelingsmodel in 1994 en het sturingsmodel van de raad: sturen op hoofdlijnen, is door 4 leden van de huidige raad meebeleefd. Van die 4 hebben 2 leden als wethouder verantwoordelijkheid voor het proces gedragen. De start van het proces bureau 2 in 1999 is meebeleefd door 6 leden van de huidige raad. Van die 6 hebben 2 leden als wethouder verantwoordelijkheid hiervoor gehad. Aan de hand van deze cijfers kan de vraag worden gesteld of het beeld over de rol van en de communicatie met de raad, wel overeenstemt met de realiteit.

Blijven de rapporten WKG. Die rapporten zijn met betrekking tot de productgroepen Openbare Werken en Milieu, Bouwen en Wonen, zo mag ik stellen, in het recente verleden succesvol uitgevoerd. De andere rapporten van WKG hebben geleid tot een nieuwe hoofdstructuur zoals in de nota organisatieontwikkeling gemeente Meerssen 2005 is aangegeven en zullen verder als bouwstenen dienen bij de verdere uitwerking van de hoofdstructuur. Een en ander is in paragraaf 4.4.3. aangegeven. Door het vorige college van burgemeester en wethouders is terzake in november 2005 een voorgenomen besluit genomen en zijn ter uitvoering van dat besluit de beoogde afdelingshoofden Inwoners Zaken, Facilitaire Zaken, Bestuurszaken en de programmamanagers aangewezen. Het nieuwe college heeft een hoofd van de afdeling Bedrijfsvoering benoemd maar heeft verder op basis van zijn wettelijke bevoegdheid met betrekking tot de inrichting van de organisatie geen besluiten genomen in afwachting van het rapport van de rekenkamercommissie.

Meerssen, 17 december 2006.

B. Cortenraad, *gemeentesecretaris*.



## De Rekenkamercommissie

Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul

De Rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. H.P.M. (Bert) Kreemers	(voorzitter)
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	(plv. voorzitter)
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	(lid)
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	(lid)
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	(lid)
ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	(lid)
J.H.G.M. (John) Veugelers	(secretaris)

Website : [www.rekenkamerzie-zl.nl](http://www.rekenkamerzie-zl.nl)  
Postadres : Postbus 998  
6300 AZ Valkenburg aan de Geul  
Telefoon : 043-6099362  
Emailadres : [info@rekenkamerzie-zl.nl](mailto:info@rekenkamerzie-zl.nl)

Het emailadres van Bert Kreemers is : [b.kreemers@rekenkamerzie-zl.nl](mailto:b.kreemers@rekenkamerzie-zl.nl)  
Zijn telefoonnummer is : 06-53152839