

Advies aan het college

Opsteller

Bruin, Elise de

Portefeuillehouder

Jaap van Veen

Vergadering van**Kenmerk**

Z.24.433283 / D.24.1772415

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

Collegeadvies hoofdstructuur & governance gemeente Heerenveen

Onderwerp

Nieuwe hoofdstructuur en governance gemeente Heerenveen

Voorgesteld besluit

1. Het nemen van een voorgenomen besluit, onder voorbehoud van het advies van de ondernemersraad, over de voorgestelde nieuwe hoofdstructuur en governance voor de gemeente Heerenveen. Waarbij de voorgestelde nieuwe hoofdstructuur- en governance is opgebouwd uit de volgende elementen:

1.1 Een organisatiemodel in twee stromen: routine en non-routine werkzaamheden. Waarbij het routine deel is uitgewerkt in drie domeinen: Leefwereld, Mens & Maatschappij en Bedrijfsvoering, ieder aangestuurd door een separate concerndirecteur.

1.2 Versterkt door een vierde, non-routine domein Ontwikkeling, met daarin ondergebracht een Opgaventafel, Project- en programmabureau, Team Strategisch advies en concernzaken en advies.

1.3 Een compacte topstructuur van een gemeentesecretaris en vier concerndirecteuren, ondersteund door managers volgens de keten- en teamstructuur.

1.4 Met als uitgangspunt voor afspraken over rollen, overlegstructuur, opdrachtgeverschap, spelregels en handhaving:

- Aanspreken
- Duidelijkheid en rolvastheid
- Aandacht voor elkaar
- Lef en trots
- Gezamenlijkheid

2. Het nemen van een voorgenomen besluit, onder voorbehoud van het advies van de ondernemersraad, over de beoogde fasering voor medezeggenschap, communicatie en implementatie, met als doel om op 1 januari 2025 de nieuwe topstructuur te hebben gerealiseerd en op 1 juli 2025 de nieuwe teamstructuur te hebben geïmplementeerd.

3. Het nemen van een voorgenomen besluit, onder voorbehoud van het advies van de ondernemersraad, over de uitgangspunten voor de organisatieverandering:

- 3.1 Het vergroten van de integraliteit in besluitvorming
- 3.2 Het versterken van de aansturing vanuit integraal belang

- 3.3 Het verbeteren van het samenspel
- 3.4 Het vergroten van de wendbaarheid van de organisatie

4. Bij een positief advies van de ondernemersraad de voorgaande voorgenomen besluitpunten te beschouwen als een definitief besluit.

Definitief besluit

Inleiding

De gemeente Heerenveen heeft vanuit haar koers 'Samen voor Goud' de ambitie om een gouden plek te zijn om te wonen, te werken, te leren en te leven. Meer dan ooit, is het nodig dat we onze krachten bundelen en samenwerken, ongeacht afdelingsgrenzen, zodat we het verschil kunnen maken voor onze inwoners en ondernemers. Dit vraagt om een organisatiestructuur die deze manier van werken zo goed mogelijk faciliteert en een cultuur waarin samenwerking vanzelfsprekend is.

In 2020 onderzocht Motivaction onze dienstverlening. Over het algemeen gaven onze inwoners en ondernemers de gemeente Heerenveen een ruime voldoende. Tegelijkertijd kwam uit dit onderzoek ook het beeld dat wanneer onze dienstverlening samenwerking tussen meerdere teams vraagt, de waardering van een 'warm douche' in een 'koud bad' kan veranderen.

In die dynamiek ondervinden onze medewerkers dat onze structuur en cultuur niet altijd helpend zijn. Vanuit de ambitie om 'n gouden plak' te bieden aan medewerkers, waar het fijn samen werken is en we doelen vanuit de 'Raadsagenda 'Heerenveen 2022-2026'' en het 'Hoofdpijnenakkoord 2022 – 2026' kunnen realiseren, heeft de directie in het voorjaar van 2023 het startschot gegeven voor een organisatie ontwikkeltraject, waarin zowel cultuur als structuur onderwerp van analyse en verbetering zijn.

Begeleid door externe expertise heeft een breed samengestelde groep medewerkers in een participatief traject gebouwd aan een nieuw ontwerp voor de structuur en governance van de gemeente Heerenveen. Het breed gedragen en haalbare resultaat van dit proces biedt een toekomstbestendig model voor de organisatie. Versterkt vanuit het cultuurtraject Fijn Samen Werken, kan onze organisatie op basis van dit model verder bouwen aan de toekomst.

Beoogd effect

Het vanuit systemisch perspectief verminderen van de problemen met de besturing en balans in de organisatie en het behouden en versterken van wat goed gaat, om daarmee de dienstverlening van de gemeente Heerenveen te verbeteren en goed werkgeverschap te versterken.

Argumenten

1.1 Een organisatiemodel in twee stromen: routine en non-routine werkzaamheden.

- **Drie domeinen voor routine werkzaamheden**

De werkzaamheden waarbij zowel proces en uitkomst in grote mate voorspelbaar is, worden ondergebracht op basis van het eerste ordeningsprincipe: routine. Binnen de domeinen Mens en Maatschappij, Leefwereld en Bedrijfsvoering zijn activiteiten zo efficiënt mogelijk geclusterd.

- **Ketens als vertrekpunt**

Binnen de domeinen vormen ketens de volgende ordening, met als uitgangspunt werkzaamheden zoveel mogelijk van A tot Z te clusteren. Vanuit dit principe wordt zoveel mogelijk samenhang georganiseerd en vermindert de benodigde mate van coördinatie.

- **Versterken van procesmatig werken**

Het routine deel van de organisatie heeft als vertrekpunt zoveel mogelijk lean and mean te werken, waarbij processen zoveel mogelijk de standaardisatie en efficiëntie versterken.

1.2 Gecontroleerde wendbaarheid

- **Non-routine in domein Ontwikkeling**

Het vierde domein Ontwikkeling heeft als ordeningsprincipe non-routine en organiseert wendbaarheid en flexibiliteit binnen de organisatie. Hier het Project- en programmabureau via tijdelijke teams in op externe en interne ontwikkelingen.

- **Overzicht en sturing via de Opgaventafel**

De Opgaventafel faciliteert het keuzeproces binnen de organisatie en brengt organisatie, college en raad in positie om aan de hand van het strategisch kader afwegingen te maken op strategisch en tactisch niveau.

- **Verankering van strategisch advies**

In het netwerkteam Strategisch advies verenigt zich het strategisch vermogen van de organisatie. Strategen vanuit de drie domeinen geven gevraagd en ongevraagd advies ten behoeve van de koersbepaling door raad, college en directie en het afwegingskader voor de Opgaventafel.

1.3 Een compacte topstructuur vanuit ketengerichte inrichting

- **Integraal verantwoordelijke topstructuur, directie van 4+1**

Vanuit het principe dat samenhang bovenin begint, is de directie integraal verantwoordelijk en heeft als doelstelling te sturen op het geheel. Het belang van de afzonderlijke domeinen zijn daaraan ondergeschikt.

- **Platte organisatie met twee besturingslagen**

Met als uitgangspunt om eigenaarschap zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen en de besluitvaardigheid binnen de organisatie te vergroten, kent het governance-model twee lagen van besturing, te weten directie en teammanagement. De gemeentesecretaris geeft leiding aan de concerndirecteuren en is voorzitter van de directie. De concerndirecteuren geven leiding aan de teammanagers.

- **Verstevigd leiderschap via teammanager met haalbare span of control**

De nieuwe functie van teammanager kent drie functiegebieden, waarbij teammanagers verantwoordelijk zijn voor de aansturing en monitoring van resultaten, optreden als hoeder van de cultuur en handhaven van het sociaal contract en tenslotte een sleutelrol spelen als veranderaar. In deze functie heeft een leidinggevende een haalbare span of control van 5 – 20 fte.

1.4 Gekaderde autonomie op basis van een duidelijk samenspel van rollen

- **Vanuit besturingsfuncties gedefinieerde bestuurlijke en ambtelijke rollen**

Vanuit de vijf functies policy, intelligence, control, coordination en operation heeft iedere rol een duidelijke eigen verantwoordelijkheid (nadere uitwerking in bijlage 2: Ontwerpvoorstel Besturingsmodel gemeente Heerenveen). Elke rol heeft een eigen mandaat, waarmee autonomie versterkt en tegelijkertijd ook scherp gekaderd wordt. Opdrachtgeverschap is hierin specifiek gedefinieerd.

- **Verbeterde coördinatie en control**

Vanuit een ketengerichte structuur vermindert de benodigde coördinatie. Het zwaartepunt van de rol van teammanager verschuift naar de control-functie; het stellen van doelen en monitoren van voortgang en resultaat.

- **Herontwerp van de overlegstructuur**

De overlegstructuur voorziet in horizontale samenhang om verticaal snijverlies vanuit de werkverdeling te verbinden. Het Keten MT en Directieoverleg vormen hierin de spil. Daarbij voorziet de overlegstructuur in verkennende en besluitvormende overleggen ten behoeve van de

bestuurlijke en ambtelijke verbinding.

- **Spelregels en handhaving als randvoorwaarde**

Structuur staat en valt bij cultuur. Scherpheid in en de bewaking van gedragskaders- en grenzen geeft de sociale veiligheid voor een samenwerkingsgerichte context. Spelregels en handhaving daarmee zijn randvoorwaardelijk voor organisatieverandering.

2. Zorgvuldig proces in twee fases

Het doel is om de nieuwe topstructuur op 1 januari 2025 operationeel te hebben (fase 1) en aansluitend geldt de implementatie van het middenmanagement op 1 juli 2025 (fase 2). Om dit proces zorgvuldig te doorlopen, zijn de volgende stappen voorzien (fase 1):

Q2 2024

1. Adviesaanvraag OR ten aanzien van de hoofdstructuur en governance.
2. Collegebesluit over hoofdstructuur en governance.
3. Opstellen van een plan van aanpak inzake de wijziging van de hoofdstructuur van de organisatie, volgens het sociaal statuut.
4. Adviesaanvraag OR ten aanzien van het plan van aanpak.
5. Directiebesluit over het plan van aanpak inzake een wijziging binnen de hoofdstructuur.

Q3 2024

6. Collegebesluit over aanpassing Organisatiebesluit.
7. Instemmingsrecht OR over het functie- en formatieplan ('was/wordt'-situatie).
8. Directiebesluit over het functie- en formatieplan ('was/wordt'-situatie).

Q4 2024

9. Collegebesluit over het plaatsingsplan.
10. Collegebesluit over wijzigingen in de functiewaardering.

Voor fase 2, implementatie middenmanagement, gelden dezelfde zorgvuldige stappen vanaf punt 4, te starten vanaf Q4 2024. Uitgangspunten voor dit plan van aanpak zijn:

- Transparant over proces, doorlopend communiceren
- Fijn Samen Werken inzetten als onderdeel van de veranderaanpak
- Zo snel als het zorgvuldig kan
- Investeren op leiderschap in verandering

Samenspel tussen college en directie

De nieuwe hoofdstructuur en governance voorzien in de randvoorwaarden voor versterking van het samenspel tussen college en directie. Het bredere directieteam stuurt op de vertaling van bestuurlijke opdrachten naar de organisatie (inclusief de functie control en monitoring). En heeft de verantwoordelijkheid voor integrale advisering. Het voornemen is in het najaar van 2024 de eerste stappen te zetten in de nadere uitwerking van dit nieuwe samenspel. Portefeuillehouder en directie zullen hier gezamenlijk in optreden.

3. Problemen met besturing en balans in de organisatie als uitgangspunt

Uit de analyse voorafgaand aan de ontwerpfasen van de nieuwe hoofdstructuur en governance, komt een aantal problemen met de besturing en balans in de organisatie naar voren. Deze probleemanalyse komt eveneens overeen met de thema's zoals in het traject Fijn Samen Werken geïdentificeerd.

3.1 Integraliteit in besluitvorming en dienstverlening

- Versterken van samenwerkingsstructuren, ketengericht werken
- Multidisciplinaire teams
- Procesgerichtheid, waarbij de vraag centraal staat
- Beleid en uitvoering dicht bij elkaar

3.2 Sturing op het geheel

- Balans in aandacht voor de korte en lange termijn
- Besluitvorming en aansturing vanuit integraal belang

- Gekaderde autonomie; sturing op gedrag
- Grip op resultaat; control op en monitoring van de uitvoering

3.3 Een duidelijk samenspel

- Rolduidelijkheid
- Bedrijfsvoering ondersteunt de lijn
- HR-beleid en competentie management ten behoeve van de doelen
- Hiërarchie als toegevoegde waarde
- Heldere communicatielijnen

3.4 Wendbaar waar nodig

- Variatie in vorm, gedeeltelijke flexibiliteit vanuit een netwerkmodel
- Onderscheid in routine en non routine werk
- Sterke positie van de intelligence

Risico's of kanttekeningen

Risico's

- Visie en strategie zijn van invloed op het ontwerp van de organisatie; positionering (wat voor gemeente wil je zijn) en functie-eisen (waar wil je goed in zijn) geven richting voor ontwerpkeuzes. Aan het huidige ontwerp heeft geen richtinggevend profiel ten grondslag gelegen. Eventuele toekomstige keuzes ten aanzien van positionering en functie-eisen kunnen een aanpassing van het ontwerp en organisatiestructuur vragen.
- Rolduidelijkheid vormt de basis van een goed functionerende governance. Indien de rolautonomie niet afdoende gekaderd en gehandhaafd wordt, zal dit de aansturing van de organisatie ondermijnen.
- Dit ontwerp is tot stand gekomen middels een zorgvuldig proces. De implementatiefase vraagt eenzelfde aandacht en zorgvuldigheid, passend bij de participatieve uitgangspunten van het ontwerpproces. Het risico bestaat dat onzorgvuldige implementatie niet tot de gewenste verandering leidt.
- De uit dit besluit voortvloeiende veranderingen raken mensen en banen. Deze personele consequenties kunnen van negatief effect zijn op verzuim en verloop.
- De huidige bezetting van directie en management wordt deels waarnemend en extern ingevuld. Dit maakt de aansturing van de verandering en het benodigde voorbeeldgedrag, kwetsbaar.
- De krappe arbeidsmarkt kan het invullen van zowel de top- als teamstructuur bemoeilijken.
- De gewijzigde rol van leidinggevend vraagt om ontwikkeling en versterking van de managementkwaliteiten. Indien hiervoor niet de juiste aandacht of middelen beschikbaar worden gesteld, vormt dit een risico voor de beoogde rol van leiderschap in de integraliteit en ontwikkeling van de organisatie.
- De ambitie Financieel en duurzaam gezond brengt het risico met zich mee dat de formatie onderdeel wordt van de te onderzoeken besparingsmogelijkheden.

Met de tijdelijke versterking via een directeur organisatieontwikkeling en het aantrekken van een tijdelijke strategisch adviseur organisatieontwikkeling is geïnvesteerd op de beheersbaarheid van een deel van de risico's. Daarnaast dragen onder andere de versteviging van exitgesprekken, de monitor organisatieontwikkeling en het traject Fijn Samen Werken bij aan het monitoren van en waar nodig inspelen op mogelijke risico's.

Kanttekeningen

- Het advies voor de nieuwe hoofdstructuur en governance is opgesteld na een zorgvuldig proces door een breed samengesteld Ontwerpcollectief van 27 collega's. In dit participatieve traject is de organisatie breed vertegenwoordigd, maar niet iedere collega individueel betrokken.
- Structuur verandert op zichzelf geen organisatie. Mensen kunnen het verschil maken of breken. Aandacht voor een cultuur die een nieuwe manier van samenwerken versterkt, is cruciaal voor het slagen van de implementatiefase.

- Heerenveen staat bekend om haar lef en ondernemerschap. Hierin zit een belangrijke kracht en waarde van de organisatie. Het is zaak om in de implementatiefase oog te houden voor de balans tussen steviger aansturing en kaders enerzijds en autonomie en eigenaarschap anderzijds.
- Het model van vier directeuren en een gemeentesecretaris kan in vergelijking met andere gemeentes van eenzelfde omvang zwaar bezet lijken. Hieraan ligt de bewuste keuze ten grondslag om, in ieder geval tijdelijk, extra aandacht te organiseren voor het domein Ontwikkeling omdat hier de grootste veranderopgave ligt. Daarbij is de aard van de functie van directeur richtinggevend en koersbepalend, een sleutelrol in de ambitie om te sturen op integrale keuzes. Mogelijk kan dit in de toekomst worden teruggebracht naar een directie van vier.
- Het voorgestelde advies beoogt een toekomstbestendig model te bieden, met ruimte voor de verdere ontwikkeling van de organisatie, te denken aan:
 - Het ontwikkelperspectief op basis van profiel van Heerenveen, verder aansluiting bij positionering en functie-eisen.
 - Doorontwikkeling van de positionering van bedrijfsvoering; verdere verankering in de lijn, verder georganiseerd naar domein of keten in plaats van werksoort (decentralisering).

Communicatie

Afgestemd met adviseur communicatie: Grietje Hartstra

Het advies over de hoofdstructuur en governance vormt de eerste stap in het organisatie verandertraject voor de gemeente Heerenveen. Team communicatie is actief betrokken bij het proces en werkt aan de hand van een strategisch communicatieplan stapsgewijs aan de interne communicatie over de structuurwijziging. De vijf principes voor de communicatie- en participatiestrategie zijn:

- Leiderschap; voorbeeldgedrag, zichtbaar en aanspreekbaar
- Transparant en eerlijk; van zenden naar dialoog
- Samenwerken en actie; goed voorbeeld doet volgen
- Luisteren en aansluiten
- Kracht van woorden en gesprekken

Financiën

Afgestemd met adviseur financiën: Anneke Oosterwoud

In het nieuwe model verkleint de topstructuur van 12 directeuren en afdelingshoofden naar een directie van vijf. Hierop verwachten we een besparing te realiseren. In de huidige situatie is in de begroting voor 2024 € 1.533.930 opgenomen voor de functies van de gemeentesecretaris, adjunct-directeur en afdelingshoofden. In de nieuwe situatie vraagt de bezetting van een directie van vier concerndirecteuren en een gemeentesecretaris een budget van € 789.343. Hierbij is voor de inschaling van de concerndirecteuren een eerste inschatting gemaakt. Er zal een functiebeschrijving inclusief waarderingstraject volgen als onderdeel van fase 2.

Tegelijkertijd wordt in het nieuwe model het teammanagement verstevigd met enkele leidinggevendenden extra. Hiermee investeren we in een kleinere span of control, meer aandacht voor de medewerkers, handhaving en een sterkere aansturing- en monitoringsfunctie van het management. Het genoemde budget voor de huidige situatie, wordt betrokken bij de dekking van de teammanagers in de nieuwe situatie.

Gelet op het financieel perspectief en de lopende benchmark, volgt later in 2024 een nader financieel advies over de financiële effecten van de teamindeling (inclusief een kostenneutrale variant).

Afstemming met andere afdelingen en/of griffie

OR

De ondernemersraad is om advies gevraagd, dit advies wordt verwacht in week 16.

P&O

De uit dit besluit volgende reorganisatie raakt mensen en banen. P&O werkt naar aanleiding van deze personele consequenties aan een zorgvuldig plan van aanpak volgens het Sociaal Statuut.

Afgestemd met adviseur P&O: Marije Spoelstra

Bijlagen

- Organisatieplaat gemeente Heerenveen
- Ontwerpvoorstel Besturingsmodel gemeente Heerenveen