

Toekomst in Verandering

Onderzoek naar de organisatieontwikkeling
van de dienst SOZAWE 2006 - 2011

Rekenkamercommissie gemeente Groningen

Secretariaat:
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727

e-mail: rekenkamercommissie@griffie.groningen.nl
website: www.gemeente.groningen.nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie

september 2012

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen is in 1997 ingesteld door de gemeenteraad van Groningen. De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Ambitie van de rekenkamercommissie is om dit te doen op een onafhankelijke, professionele en politiek betrokken wijze. Naar aanleiding van onderzoek doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de raad. De rekenkamercommissie bestaat uit vier raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt, de raad kan wel het verzoek doen om een bepaald onderwerp te onderzoeken. Met zijn onderzoeken wil de rekenkamercommissie de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad verder versterken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Groningen bestaat uit:
Gerard Johanns (voorzitter, t/m mei 2012), Marloes Dekker, Lizette van der Vegt, Amrut Sijbolts, Sabine Koebrugge, Aljona Wertheim en Klaas Holtman. Secretaris is Peter Kommerij.

Rekenkamercommissie gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB Groningen
tel. 050 – 367 7727
internet: www.gemeente.groningen.nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie
e-mail: rekenkamercommissie@groningen.nl

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota

- Inleiding 5
- Conclusies uit het onderzoek 6
 - o Resultaten ontwikkelprogramma
 - o Samenwerking met ketenpartners
 - o Aandacht voor communicatie
 - o Financiële prognoses
 - o Klaar voor de toekomst?
- Aanbevelingen 8

Bijlagen

Weergave gesprek met portefeuillehouder in het kader van bestuurlijk wederhoor

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Nawoord van de rekenkamercommissie

Onderzoeksrapport "Toekomst in Verandering" van Research voor Beleid

Bestuurlijke nota bij onderzoek organisatieontwikkeling dienst SOZawe

INLEIDING

In maart 2011 heeft de rekenkamercommissie een schriftelijk verzoek ontvangen van de fracties van PvdA, VVD, ChristenUnie, CDA en de Stadspartij om onderzoek te doen naar het beleid dat in 2006 werd ingezet om de reorganisatie bij de dienst SOZawe realiseren. Dit verzoek was ingegeven door het ontstane beeld van de dienst: een langlopende reorganisatie, onduidelijkheden over de resultaten, onjuiste prognoses en gebrekkige informatievoorziening. De fracties wilden vooral uit het onderzoek lessen kunnen trekken voor de toekomst voor een dienst die als betrouwbare en solide uitvoeringsorganisatie zou moeten werken voor de betreffende doelgroep.

De rekenkamercommissie heeft besloten gehoor te geven aan dit verzoek van een ruime meerderheid van de raad. Tijdens het vormgeven van de onderzoeksopzet in het najaar 2011 verscheen ook het in opdracht van het college van B&W uitgevoerde onderzoek van HEC naar de dienst SOZawe. In dit onderzoek wordt ingegaan op de mate van in control zijn van de dienst en de bij de dienst aanwezige politieke sensitiviteit. Met deze gegevens in het achterhoofd is aan de hand van het verzoek een onderzoeksopzet opgesteld met een focus op de uitvoering en resultaten van het ontwikkelprogramma vanaf 2006, resulterend in vijf aandachtspunten:

- de uitvoering van het ontwikkelprogramma,
- de organisatie en de communicatie er omheen,
- de vraag of de dienst voldoende in staat is goede financiële prognoses op te stellen,
- de vraag of de dienst voldoende samenwerking met andere beleidsvelden zoekt om de uitdagingen aan te gaan,
- de vraag of de dienst in de toekomst voldoende in staat is om adequaat te reageren en in te springen op externe veranderingen, zoals de Wet werken naar vermogen en de bezuinigingen.

Na de aanbesteding is de opdracht gegund aan onderzoeksbureau Research voor Beleid uit Zoetermeer. Dit bureau heeft het onderzoek onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd. Met deze bestuurlijke nota gaat de rekenkamercommissie in vogelvlucht in op de conclusies van het onderzoek. Ten slotte wordt er een aantal aanbevelingen gedaan.

CONCLUSIES

Resultaten ontwikkelprogramma

Het doel van het ontwikkelprogramma was om de dienst SOZawe om te turnen van een uitvoeringsorganisatie naar een professionele, klantgerichte dienst. Geconcludeerd wordt dat dit doel in de onderzochte periode (2006 – 2011) nog niet behaald is, omdat de klantgerichtheid van de dienst door het nog niet goed functioneren van het klantmanagement onvoldoende verbeterd is.

Wat opvalt bij de uitvoering van het ontwikkelprogramma is dat de uitvoering relatief lang heeft geduurd. De dienst heeft daar zijn redenen wel voor gehad, maar achteraf moet worden geconstateerd dat de doorlooptijd te lang is geweest. Daarmee is onvoldoende gebruik gemaakt van het 'momentum' zoals dat in het onderzoeksrapport wordt genoemd. Aan het eind van het traject weet dan vrijwel niemand meer waarvoor de reorganisatie eigenlijk is bedoeld. Daar komt bij dat het sociale beleid volop in beweging was en is, met als gevolg steeds nieuwe regelgeving. Dat betekent ook dat de plannen steeds tussentijds moeten worden bijgesteld, om in de pas te blijven lopen met nieuwe ontwikkelingen.

Jammer is dat aan de thema's van het ontwikkelprogramma geen concrete en tastbare doelstellingen zijn gekoppeld. Bij eerdere onderzoeken heeft de rekenkamercommissie ook gewezen op het grote belang van heldere doelstellingen.

Samenwerking met ketenpartners

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de samenwerkingspartners van de dienst, zoals het UWV, de MJD, het ondernemerstrefpunt en Werkpro, last hadden en nog steeds hebben van de interne gerichtheid van de dienst. De dienst wordt als lastig toegankelijk ervaren, er gaat een weinig actieve houding van de dienst uit en ook enig elan wordt niet gemist. Sommige samenwerkingspartners zien hier de laatste tijd enige verandering in komen. Dat stemt positief, omdat de dienst in deze tijd van forse bezuinigingen de partners meer dan ooit nodig heeft om de doelen te verwezenlijken.

Bovendien zijn deze partners in hoge mate afhankelijk van een goede dienstverlening door en samenwerking met de dienst SOZawe. Als dit niet goed loopt, dan heeft dat gevolgen voor het functioneren van de ketenpartners en uiteindelijk ook voor de cliënten.

De ketenpartners geven ook aan dat er waardering is voor de kennis en kunde van de medewerkers. De dienst zal de interne gerichtheid die nu nog te veel wordt ervaren echt moeten loslaten en veel meer de boer op moeten, contacten leggen en afspraken maken met de ketenpartners, kortom een meer betrouwbare, proactieve en creatieve samenwerkingspartner moeten worden.

Aandacht voor communicatie

De raad heeft zich de afgelopen jaren tamelijk kritisch opgesteld ten aanzien van de dienst SOZawe. De onderzoekers constateren andermaal dat de raad de afgelopen jaren onvoldoende is geïnformeerd over de voortgang van het ontwikkelprogramma, waardoor er terecht of onterecht een beeld kon ontstaan bij de raad van een dienst die zijn zaken niet op orde had. Enkele missers bij aan de raad voorgelegde prognoses (zoals in het voorjaar van 2011 toen bleek dat het budget voor de uitvoering van de Wet werken naar vermogen bij nader inzien in 2015 acht miljoen euro hoger zou uitvallen dan aanvankelijk was aangekondigd) droegen bij aan dat negatieve beeld. Ook hier blijkt weer dat het belangrijk is om bij de start van een ontwikkelprogramma heldere afspraken te maken over de wijze van informeren: waarover wil de raad geïnformeerd worden, wanneer en in welke frequentie tav het ontwikkelprogramma. Daarmee kan ook worden voorkomen dat de raad zich te zeer in detail gaat bemoeien met de dienst. Ook hiervoor geldt dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Als eenmaal het beeld bestaat van een dienst die niet goed functioneert en niet in staat is de raad adequaat te informeren, dan valt het ondanks alle goede bedoelingen en pogingen tot verbetering niet mee om de raad ervan te overtuigen dat de dienst wel goed functioneert. Politieke sensitiviteit speelt hier ook een belangrijke rol in: weten wat er leeft in de raad, begrijpen welke vragen worden gesteld en de raad adequaat bedienen conform gemaakte afspraken.

Een ander belangrijk aspect hierbij is de communicatie tussen de directie van de dienst en het college van B&W, c.q. de verantwoordelijke wethouder. Deze samenwerking is tamelijk stroef verlopen gedurende de onderzoeksperiode 2006 – 2011, aldus de onderzoekers. Een van de oorzaken hiervoor is dat de directie vond dat het ontwikkelprogramma een interne zaak was. Daardoor werd er onvoldoende ruimte geboden om mee te denken over de inhoud en/of de planning van het ontwikkelprogramma, terwijl deze veranderingen wel invloed hadden op de kwaliteit van de

dienstverlening, zaken waar het college door de raad op aangesproken kan worden. In die zin is het verbazend dat het college van B&W deze situatie van stoeve samenwerking zo lang heeft laten voortbestaan en niet eerder maatregelen heeft genomen om dit probleem aan te pakken.

Financiële prognoses

De nota 'SOZawe vooruit! Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZawe' die in november 2010 naar de raad is gestuurd, is het begin geweest van het toenemende vertrouwen van de raad in de dienst. In die nota is ook aangegeven dat het lastig is om goede prognoses te maken, omdat prognoses enerzijds altijd een schatting zijn van de te verwachten werkelijkheid. Bovendien is de dienst erg afhankelijk van de gegevens en cijfers die vanuit Den Haag komen. Met de verbeteracties heeft de dienst laten zien dat serieuze pogingen worden ondernomen om de kwaliteit van de prognoses te verbeteren. Mede op basis daarvan en op basis van de conclusies die zijn getrokken in het HEC-rapport uit 2011 wordt geconcludeerd dat de dienst in staat mag worden geacht ook in de toekomst goede financiële prognoses aan de raad voor te leggen.

Klaar voor de toekomst?

Positief is dat in het onderzoek wordt geconstateerd dat de professionaliteit van de medewerkers, de cultuur van de dienst en de professionaliteit in de bedrijfsvoering zeker zijn verbeterd ten opzichte van 2006. Ook wordt geconstateerd dat de kracht van de dienst ligt in de goed geoutilleerde, professionele en gemotiveerde medewerkers. Dat biedt het nodige vertrouwen voor de ontwikkelingen en dilemma's die in de toekomst op de dienst af zullen komen, naast de conclusie dat het ontwikkelprogramma 2006 – 2011 al met al nog niet heeft geleid tot een solide en betrouwbare dienst. Verder wordt in het onderzoek gewezen op de te hoge caseload van rond de 100 klanten per casemanager. Het is de vraag of de casemanagers met zo'n omvang nog adequaat hun diensten kunnen verlenen. Ook voor de toekomst is het van groot belang de samenwerking met de ketenpartners actief te blijven zoeken. De betekenis daarvan zal in de toekomst alleen maar toenemen.

AANBEVELINGEN

In het rapport zelf worden een flink aantal grotere en kleinere aanbevelingen genoemd. In totaal gaat het om 30 aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn ondergebracht in de onderstaande aanbevelingen, die zijn uitgesorteerd in aanbevelingen voor de dienst, voor het college van B&W en voor de raad.

Voor de dienst:

- Beperk de tijd bij het uitvoeren van een reorganisatie. Maak gebruik van het momentum, en streef ernaar dat de reorganisatie binnen een overzienbare periode is afgerond;
- Zoek als dienst zoveel mogelijk de relevante ketenpartners op. De onderlinge afhankelijkheid om de gestelde doelen te realiseren wordt alleen maar groter, samenwerking is dus keihard nodig. Heb als dienst oog voor de gevolgen van de veranderingen voor de ketenpartners en communiceer hierover. Zorg voor korte lijnen en vaste contactpersonen;
- De wethouder als politiek verantwoordelijke dient een centrale rol te hebben bij de veranderingen;
- Blijf uitgaan van de professionaliteit en betrokkenheid van het eigen personeel, kijk ook goed naar de caseload per casemanager.
- Verdeel lange termijndoelen in scherpe en realiseerbare subdoelen. Dat maakt de fasering van trajecten duidelijker en het geeft de gelegenheid successen te vieren. Dat is motiverend voor de verdere realisatie van de doelen;
- Besteed veel aandacht aan goede communicatie bij grote thema's als een reorganisatie of verandertraject, niet alleen intern, maar ook extern. Verdiep je als organisatie in de vragen van de raad en college en probeer deze zo adequaat mogelijk te beantwoorden.

Voor het college van B&W

- wanneer de samenwerking tussen het college, in casu de verantwoordelijke wethouder en de directie van de dienst niet naar behoren loopt, durf dan in te grijpen en laat dit niet langer duren dan nodig is.
- Informeer de raad actief en op hoofdlijnen over ontwikkelingen tav reorganisaties, neem de raad daar meer in mee zodat voor de raad duidelijker wordt welke voortgang wordt geboekt door de dienst en hoe er met ontwikkelingen wordt omgegaan; het beeld van de dienst kan daarmee in positieve zin worden beïnvloed.

Voor de raad:

- Probeer als raad van tevoren om bij de aanvang van een ontwikkeltraject aan te geven waarover je geïnformeerd wilt worden, hoe vaak en wanneer. Daarmee is de raad meer 'in the lead' en is het voor de organisatie wellicht gemakkelijker om te weten welke informatie de raad wanneer graag wil ontvangen;
- Doe ook tijdens de uitvoering van een dergelijk project moeite om de ontwikkelingen te blijven volgen, vraag het college actief naar de voortgang en de implementatie van de verbeterpunten.

Weergave gesprek RKC met wethouder Pastoor in het kader van het bestuurlijk wederhoor bij het onderzoek reorganisatie dienst SOZawe op vrijdag 6 juli 2012

Aanwezig: Klaas Holtman (voorzitter), Aljona Wertheim, Sabine Koebrugge, Marloes Dekker, Peter Kommerij (verslag), wethouder Elly Pastoor, GMT-lid Bert Popken.

De voorzitter legt uit dat het college van B&W bij het bestuurlijk wederhoor de gelegenheid krijgt om voor openbaarmaking van het rapport van de rekenkamercommissie aan te geven wat het van het onderzoek en de uitkomsten vindt. Dit is de eerste keer dat dit wederhoor via een gesprek wordt georganiseerd, voorheen werd er door het college een schriftelijke reactie gegeven. De rekenkamercommissie heeft voor de nieuwe opzet gekozen om wat meer gevoel bij de reactie te krijgen en ook om in een gesprek over en weer standpunten uit te kunnen wisselen. Het verslag van dit gesprek wordt gevoegd bij het openbare onderzoeksrapport. Het streven is om het rapport nog voor de zomervakantie uit te brengen.

Reactie wethouder op het rapport:

Bij haar benoeming op 28 april 2010 is de wethouder geconfronteerd met een raad die zeer kritisch was over de dienst SOZawe. Dat is terug te zien in dit rapport. Ze heeft geprobeerd het tij te keren door de signalen van de raad serieus te nemen en de informatievoorziening te verbeteren, onder andere door het uitbrengen van de nota 'SOZawe vooruit'. Ook het onderzoek van HEC over het in control zijn van de dienst, dat in 2011 is uitgevoerd, is daar een uitvloeisel van. De pogingen om tot verbeteringen te komen zijn gelukkig ook in het onderzoek opgemerkt en dat doet haar deugd. Wat haar ook deugd doet is dat er een kritisch rapport ligt, maar dat de dienst en de medewerkers niet worden afgebrand. Dat zou onrecht doen aan al die mensen bij de dienst die een zeer grote betrokkenheid en inzet bij hun werk tonen.

Het rapport leert ook dat een reorganisatie zich niet over een langere periode moet uitstrekken. Als in 2006 wordt begonnen, dan weet niemand in 2011 meer waarom dit ooit in gang gezet is. Een reorganisatie zal dus snel, duidelijk en met aandacht voor communicatie moeten worden doorgevoerd. Dat gebeurt nu bij de dienst met de nieuwe ontwikkelingen, bijv. ten aanzien van de Wet werken naar vermogen, die weliswaar contrair is verklaard door de Tweede Kamer. Maar het mag duidelijk zijn dat ondanks dat de ontwikkelingen doorgaan, daarom ligt er volgende week een nota in de raadscommissie over werk en participatie. Dus eigenlijk is er al begonnen met de doorvoering van enkele aanbevelingen, die nieuwe wind is al gaan waaien. Overigens was dit, anders dan in het rapport staat, al ingezet onder de oude directie. Dat was alleen een lastig verhaal, want dat werd gezien als een aanval op de goede bedoelingen van de directie. Zoals ook in het rapport wordt geconstateerd deelde de directie de successen onvoldoende met de omgeving en zag de directie niet in dat de omgeving buiten de dienst anders tegen de zaken aankeek. Mede dankzij de kritische houding van de raad jegens de dienst SOZawe is het de wethouder gelukt om de dienst weer de goede kant uit te krijgen.

Mate van grip op de dienst:

De wethouder geeft aan dat zaken in een snel tempo veranderen waardoor het lastig was voor ambtenaren om de meest actuele informatie in beeld te hebben. Dit maakt het soms ook lastig om de (politieke) urgentie van informatie en/of van ontwikkelingen te duiden. Hierin is een verbeteringslag gemaakt en hopelijk ziet de raad dat ook. Overigens is dit nog geen garantie dat alles goed loopt.

Samenwerking met de ketenpartners, kritische opmerkingen van ketenpartners over de dienst SOZawe:

Volgens de wethouder loopt de samenwerking met ketenpartners nu beter, een mooi voorbeeld is de nota 'Actief in goede banen', over de afbouw van de gesubsidieerde banen, een erg ingewikkeld traject. Daarmee zijn wethouder en dienst de stad ingegaan en hebben ze daar veel begrip voor gekregen, bijv. voor het punt dat het beschikbare re-integratiebudget niet enkel en alleen besteed kan worden aan de gesubsidieerde banen. De betrokken instellingen hebben daar goed over meegedacht. Ook bij het nieuwe armoedebeleid is veel info uit de stad opgehaald.

Wat betreft de kritische opmerkingen van de ketenpartners blijkt ook uit het rapport dat de dienst wel erg met zichzelf bezig is geweest, men zou adequater en sneller kunnen reageren in de richting van de ketenpartners. Sommige partners zijn wel tevreden en andere wat minder, maar dat houdt je altijd. Het kost ook tijd om deze omslag te maken.

Overige opmerkingen over het rapport:

- Al in 2010 is er begonnen met verbeteringen, dat wordt in het rapport niet altijd duidelijk.
- Wat betreft de prognoses is het gewoon niet altijd mogelijk om prognoses te geven die kloppen, zeker in zo'n veranderende omgeving. Wel wordt geprobeerd om de vragen van de raad zo goed mogelijk te beantwoorden. Maar door het ontstane wantrouwen over de dienst zat de raad er bovenop, misschien wel te veel.
- Het klopt dat de eigen successen meer gevierd kunnen worden, zoals bij de schuldhulpverlening. Dat loopt gewoon erg goed.
- Het is lastig dat in het onderzoek op diverse plaatsen de wethouder wordt genoemd, dan is niet altijd duidelijk wie dat is. Uit de tekst moet dan maar afgeleid worden om welke periode en dus welke wethouder het gaat.
- Verder is het lastig dat op pagina 34 genoemd wordt dat de nieuwe wethouder weinig geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. De wethouder geeft aan dat ze dit juist heel veel gedaan heeft. (Overigens merkt de voorzitter op dat in de tekst staat dat dit de opvatting van de directie was, door hen kan het anders zijn beleefd).
- Op pagina 34 wordt genoemd dat in de periode 2006 – 2011 sprake geweest is van een stroeve samenwerking tussen de wethouder en de directie van de dienst en dat er in die tijd zeer weinig actie is ondernomen om deze situatie te veranderen. De wethouder geeft aan dat zij vanaf haar benoeming in 2010 wel degelijk zeer veel energie gestoken heeft in een goede samenwerking.
- Bij de conclusie op pagina 47 dat "het ontwikkelprogramma al met al nog niet heeft geleid tot een solide en betrouwbare dienst SOZawe" en op enkele andere plaatsen mist de wethouder de nuance in het rapport.
- De mediationssessie waarover op pagina 34 wordt gesproken was niet in 2010 maar in 2011.
- Tot slot merkt de wethouder op dat de winst van dit onderzoek is dat de conclusies en aanbevelingen zeer ter harte worden genomen en dat deze deels al zijn opgepakt.

De voorzitter bedankt de wethouder voor het gesprek.

Onderwerp Collegereactie rekenkamerrapport "Toekomst in verandering"

Steller O.R. van der Meulen

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 57 62 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk

Datum

Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

In 2011 heeft de rekenkamercommissie Groningen (hierna: Rekenkamer) opdracht gekregen een evaluatie uit te voeren van het organisatieontwikkelingsprogramma van de dienst SOZawe (hierna: ontwikkelprogramma). Het onderzoek, dat in het voorjaar van 2012 is uitgevoerd, heeft geresulteerd in het rapport "Toekomst in verandering". De Rekenkamer heeft in haar onderzoek niet alleen het ontwikkelprogramma beoordeeld. Het onderzoek heeft zich, op verzoek van de raadsfracties, ook gericht op de vraag of de dienst SOZawe na het uitvoeren van het ontwikkelprogramma klaar is voor de toekomst.

De Rekenkamer heeft bij het bestuurlijk wederhoor gekozen voor een andere werkwijze dan gebruikelijk. In plaats van een schriftelijke collegereactie op het rapport, is deze keer een gesprek gevoerd met een afvaardiging van het college, in casu de portefeuillehoudende wethouder. Een verslag hiervan is aan het rapport toegevoegd. Het college wil door middel van een schriftelijke reactie zijn zienswijze op het rapport geven en beschouwt deze als de bestuurlijke reactie op het rapport.

Bestuurlijke reactie:

Het college heeft met waardering kennis genomen van het rapport 'Toekomst in verandering' waarin de Rekenkamer het ontwikkelprogramma van de dienst SOZawe heeft geëvalueerd. Het rapport bevat een scherpe analyse van de manier waarop het ontwikkelprogramma is verlopen en wijst op een aantal tekortkomingen in het proces. Het college deelt de eindconclusie dat het ontwikkeltraject niet volledig heeft opgeleverd wat hiervan verwacht



werd. Van het positieve beeld dat het rapport schetst van de medewerkers van de dienst heeft het college met instemming kennis genomen. Het zijn namelijk deze medewerkers die toekomstige veranderingen moeten dragen.

Het college deelt de conclusie dat de dienst in staat is de op haar afkomende ontwikkelingen in goede banen te leiden. Het rapport van de Rekenkamer is weliswaar kritisch op het ontwikkelplan en de uitvoering ervan maar laat daarnaast zien dat er wel degelijk stappen vooruit zijn gemaakt. Deze zijn deels toe te schrijven aan het ontwikkelprogramma maar komen ook voort uit interventies die eerder door het college en door de gemeentesecretaris zijn gepleegd. Daarnaast neemt het college waar dat er op dit moment initiatieven worden ontwikkeld die alsnog tegemoet komen aan de doelen die in het ontwikkelprogramma waren geformuleerd. Hier komen we verderop in onze reactie op terug.

Positieve opbrengst ontwikkelprogramma

De Rekenkamer constateert dat de professionaliteit van de medewerkers en de bedrijfsvoering is verbeterd. Volgens het college komt dit ondermeer tot uitdrukking in de forse kostenbesparing die is gerealiseerd terwijl de dienstverlening op peil is gebleven. De gemeenterekening 2011 heeft laten zien dat het aantal bijstandsgerechtigden, als gevolg van de crisis, is toegenomen maar dat er toch nog bijna 1.000 mensen uit de bijstand zijn uitgestroomd naar werk.

Vanaf 2010 zijn diverse bijsturingsmaatregelen getroffen om op verschillende terreinen de prestaties van de dienst te vergroten.

SOZAWE Vooruit!

In het voorjaar van 2010 constateerde het college dat er verbeteringen noodzakelijk waren rond de informatievoorziening vanuit de dienst en de financiering van de bedrijfsvoering. Om deze verbeteringen te realiseren, is het verbeterplan 'SOZAWE vooruit!' opgesteld. Eind 2011 hebben we vastgesteld dat het plan resultaat heeft gehad. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat verschillende respondenten aangeven dat de informatievoorziening van de dienst adequaat en van goede kwaliteit is.

Onderzoek Het Expertise Centrum (HEC)

In september 2011 heeft HEC een oordeel gegeven over de mate waarin de dienst SOZAWE in control is en de vraag of SOZAWE over voldoende politieke sensitiviteit beschikt om de haar opgedragen taken uit te voeren. Het onderzoek gaf geen aanleiding om te veronderstellen dat de dienst niet in control zou zijn. In het onderzoek is de politieke sensitiviteit vertaald naar de samenwerking tussen de dienst en het college. HEC heeft de aanbeveling gedaan om een adviseur/coach bij het directieteam van SOZAWE te plaatsen



teneinde de communicatie vanuit de dienst naar het politiek bestuurlijke niveau te verbeteren. De gemeentesecretaris heeft dit coachingstraject op zich genomen en het traject is in juni 2012 naar tevredenheid van betrokken partijen afgerond. Voor het directieteam blijft dit in de komende periode een aandachtspunt.

Op dit moment zijn er verschillende ontwikkelingen waar te nemen die het vertrouwen geven dat de dienst SOZAWE zich ontwikkelt tot een solide en betrouwbare dienst.

Samenwerking

In de '(Re)visie Zicht op werk & participatie in Stad' wordt de opgave geschetst waarvoor de gemeente Groningen staat: het vergroten van de (arbeids)participatie van inwoners van de stad terwijl de beschikbare budgetten afnemen. Deze opgave kan alleen tot een goed einde worden gebracht door de samenwerking met andere partijen zoals maatschappelijke organisaties en andere gemeenten (regionale werkgeversbenadering) aan te gaan.

Op dit moment houden de diensten iederz en SOZAWE zich nog afzonderlijk bezig met het ontwikkelen van het arbeidsvermogen van mensen. Onderdeel van de (re)visie is een herordening van onderdelen van beide diensten. Hierbij voelen wij ons gesteund door de motie van uw raad waarin wordt verzocht de samenwerking tussen beide diensten te onderzoeken.

Externe oriëntatie

Begin 2012 heeft de dienst SOZAWE de stand van zaken van het ontwikkelprogramma opgesteld. Naar aanleiding hiervan is een aantal verbetervoorstellen geformuleerd. Bij de uitwerking ervan, wordt actief op zoek gegaan naar 'best practices' in de rest van het land. Ook met het UWV en regiogemeenten vindt structureel overleg plaats over samenwerkingsvormen waarbinnen met afnemende budgetten een maximale dienstverlening aan burgers en bedrijven kan worden geboden.

Toekomstbestendigheid

De afgelopen jaren hebben we gezien dat er sprake is van een grote fluctuatie in de vraag van burgers naar ondersteuning. Hiermee houden we rekening bij de verdere ontwikkeling van onze dienstverlening en de vorming van de uitvoeringsorganisatie binnen het programma Werk en Participatie. Dit proces maakt onderdeel uit van de gemeentebrede organisatieontwikkeling waarbij we toewerken naar één organisatie van waaruit wordt samengewerkt voor mensen in de stad en de regio.



Tot slot is het college de Rekenkamer erkentelijk voor het evenwichtige rapport dat zij heeft opgesteld. Het rapport geeft geen aanleiding om te twijfelen aan het functioneren van de huidige dienst SOZawe. Daarnaast bevat het rapport belangrijke leerpunten voor ontwikkelprogramma's die in de toekomst binnen de gemeente Groningen worden uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

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

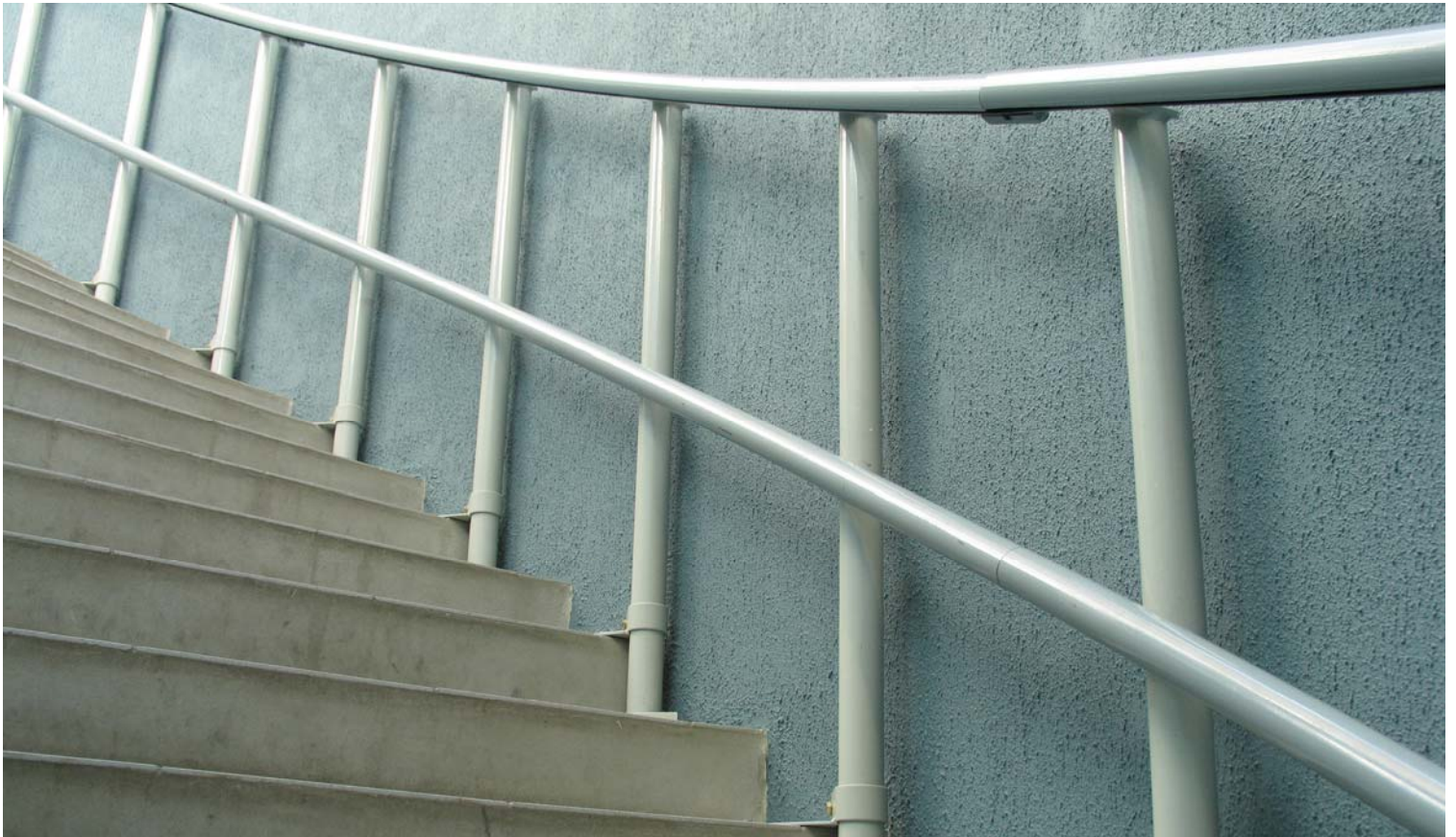
de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

Nawoord van de rekenkamercommissie

Bij de afronding van dit rapport heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen om het bestuurlijk wederhoor, de mogelijkheid die het college van B&W krijgt om een reactie op het rapport te geven alvorens het rapport openbaar wordt gemaakt, op een andere manier te organiseren. Ter vervanging van het vragen om een schriftelijke reactie heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de rekenkamercommissie en de verantwoordelijke wethouder namens het college van B&W. Niettemin had het college van B&W alsnog behoefte om een reactie op papier te zetten. Daarvoor heeft de rekenkamercommissie gelegenheid gegeven.

In deze schriftelijke reactie geeft het college aan waardering te hebben voor het onderzoeksrapport van Research voor Beleid. De gemaakte analyse wordt scherp genoemd en het college is content met het positieve beeld dat van de medewerkers van de dienst naar voren komt. In de reactie wordt kort ingegaan op het verbeteren van de samenwerking met de ketenpartners. In het rapport hebben de ketenpartners de nodige kritiek op de dienst. De rekenkamercommissie is van mening dat het college onvoldoende ingaat op dit punt, zoals het op wel meer negatieve punten niet ingaat. Omdat een goede samenwerking een van de voorwaarden is voor het laten slagen van het beleid, heeft de rekenkamercommissie hierover een aanbeveling opgenomen.

In het rapport komt ook de tamelijk stroef verlopen samenwerking tussen het college van B&W en de directie van de dienst naar voren. In het onderzoek van HEC is al de vraag gesteld of de dienst over voldoende politieke sensitiviteit beschikte. De conclusie van de rekenkamercommissie is dat hier een probleem lag en dat het college wellicht eerder had kunnen ingrijpen. Ook hierover is een aanbeveling opgenomen. Voor het overige is het aan de raad om een oordeel te geven over het rapport, de reactie van het college van B&W en om de aanbevelingen al dan niet over te nemen.



Toekomst in verandering

Evaluatie van de reorganisatie van de dienst
SOZawe Groningen

Martine van Ommeren, Betty Noordhuizen, Suzanne de Visser &
Natasha Stroeker

Projectnummer: BA4003

Zoetermeer, 13 juni 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Change is the only constant – Heraclitus, Grieks filosoof

'Meer perspectief voor mensen' kopt de WWB-monitor 2006 van Divosa. De monitor geeft een stand van zaken van het beleid in gemeenten twee jaar na invoering van de WWB: daaruit blijkt dat gemeenten in die jaren de omslag hebben gemaakt van rechtmatigheid naar doelmatigheid en dat gemeentelijke sociale diensten efficiënter zijn gaan werken. Klanten zijn meer centraal komen te staan in de keten.

In zo'n context ontstaat het ontwikkelprogramma van de dienst SOZAWE Groningen, een programma dat het uitgangspunt zal zijn van de organisatieverandering binnen de dienst SOZAWE Groningen in de jaren 2006-2011, jaren waarin de dienst de omslag maakt van 'uitkeringsfabriek' naar 'dienstverlener'. Zo'n omslag vindt natuurlijk altijd plaats binnen een bredere context. De keuzes die de dienst maakte in 2006 volgden voor een groot deel logisch en vanzelfsprekend vanuit de toenmalige sociale context, gelijksoortige bewegingen bij andere sociale diensten en de bestaande structuren binnen de dienst.

De rekenkamercommissie heeft besloten tot een evaluatie van dit ontwikkelprogramma, op verzoek van vijf Raadsfracties. Deze fracties stellen dat "in tijden waarin de druk op de dienst toeneemt (...) meer dan ooit een optimaal functionerende dienst noodzakelijk is, waardoor dit het moment is voor een onafhankelijk extern onderzoek" naar het ontwikkelprogramma.

In de voorliggende evaluatie van het ontwikkelprogramma is geprobeerd de reorganisaties vanuit hun context te begrijpen en verklaren, maar op hun merites te beoordelen. Dit rapport is bovendien opgesteld met het oog op de toekomst: wat gisteren is gebeurd, verschaft waardevolle lessen voor morgen. Want verandering blijft er, zeker binnen een dynamische en politieke omgeving als die van de dienst SOZAWE.

Deze rapportage is tot stand gekomen dankzij de betrokkenheid en openheid van veel (oud-) medewerkers van de dienst SOZAWE, (oud-)bestuurders, samenwerkingspartijen en andere betrokkenen. We bedanken hen voor de bereidheid mee te werken aan het onderzoek en de openheid in de gesprekken. Op deze plaats bedanken we ook de rekenkamercommissie voor de begeleiding van het onderzoek.

Martine van Ommeren
Projectleider



Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	7
1.2	Context van het onderzoek	7
1.3	Onderzoeksdoel	8
1.4	Opzet van het onderzoek	8
1.5	Leeswijzer	9
2	Reconstructie van de reorganisatie	11
2.1	Cultuuromslag en Reorganisaties	11
2.2	Middelen en prognoses: een parallel traject	14
2.3	Reconstructie gebeurtenissen	15
3	Evaluatie van de reorganisatie	17
3.1	Stap 1: creëer of benoem de urgentie	18
3.2	Stap 2: een sterk team	19
3.3	Stap 3: een visie op verandering	23
3.4	Stap 4: communicatie over de verandering	25
3.5	Stap 5: belemmeringen wegnemen	27
3.6	Stap 6: korte termijn successen	28
3.7	Stap 7: voortbouwen op verandering	30
3.8	Stap 8: verankeren van verandering	31
4	De rol van communicatie	33
4.1	Communicatie tussen dienst en wethouder/College	33
4.2	Communicatie met Raad	35
4.3	Communicatie met samenwerkingspartners	36
5	Toekomst in verandering	39
5.1	Beeld van de toekomst	39
5.2	Stuurkracht binnen de dienst	40
5.3	Kritische omgeving	40
5.4	Medewerkers en organisatiemodel	41
5.5	Communicatie	43
	Bijlage 1 Overzicht bronnen en respondenten	49
	Bronnen	49
	Respondenten	52
	Bijlage 2 Normenkader	53
	Normenkader deel B: Middelen	59
	Normenkader deel C: Verankering van verandering en blik op de toekomst	60



1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De dienst SOZAWE stond bij de invoering van de Wwb voor een complexe opdracht. Zo'n om- buiging vergt een herziening van de organisatiestructuren. Begin 2006 heeft de dienst SOZAWE hiertoe een ontwikkelprogramma ingezet, die moest leiden tot een klantgerichtere benadering. In maart 2011 constateerden een aantal Raadsfracties dat deze reorganisatie nog steeds niet was afgerond. In samenhang met enige onvoorspelbaarheid in de informatievoor- ziening vanuit de dienst leidde dat tot zorgen bij de Raad over het functioneren van de dienst. De Raadsfracties verzochten daarom de rekenkamercommissie Groningen een evaluatie in te stellen naar het ontwikkelprogramma van de dienst SOZAWE.

De Raadsfracties onderstreepten daarbij dat in tijden waarin de druk op de dienst SOZAWE toeneemt door oplopende werkloosheid, veranderend beleid en krimpende budgetten, een so- lide en betrouwbare uitvoeringsorganisatie een noodzaak is. Het onderzoek richt zich daarom (ook) op de vraag of de dienst SOZAWE na het uitvoeren van het ontwikkelprogramma in staat is om de op hen afkomende ontwikkelingen (zoals de komende decentralisaties) in goede ba- nen te leiden.

1.2 Context van het onderzoek

Wet werken naar vermogen (Wwnv)

Het jaar 2012 staat voor veel gemeenten in het teken van de voorbereiding op de Wet Werken naar Vermogen. Deze wet betekent een fundamentele wijziging van het stelsel van werk en inkomen. De Wet Werken naar Vermogen was gepland om vanaf 1 januari 2013 de WWB, Wsw en een deel van de Wajong te vervangen¹. Het kabinet wilde met de Wwnv zorgen dat mensen naar vermogen gaan werken en participeren. Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid om hun cliënten daarbij te ondersteunen. Ook de verantwoorde- lijkheid voor de werkgeversbenadering, waarbij werkgevers moeten worden gestimuleerd om mensen in dienst te nemen, komt grotendeels bij gemeenten te liggen. Tegelijkertijd met deze toegenomen verantwoordelijkheden worden gemeenten – en meer specifiek de diensten SOZAWE van gemeenten, geconfronteerd met forse besparingen. Het Rijk wilde met het overdragen van taken 2 miljard euro bezuinigen.² Ongeacht de toekomst van de Wwnv blijft deze taakstelling onverminderd van kracht. Dat betekent keuzes maken in be- leid en uitvoering en – voor veel gemeenten – een herinrichting van de uitvoeringsorgani- saties.³

¹ Medio mei 2012 wordt besloten over de status van het wetsvoorstel van de Wwnv. Hoogstwaarschijnlijk wordt de voorgenomen invoerdatum van 1 januari 2013 niet gehaald.

² Kamerbrief | 06-09-2011 | BZK

³ C.M. van Ommeren & S.M. de Visser (2012) Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Groningen als nadeelgemeente

Dat is voor vrijwel alle gemeenten een uitdaging, maar voor sommige gemeenten is deze uitdaging extra groot. Zo ook voor Groningen. Groningen is immers een zogenoemde 'nadeelgemeente': er is een structureel tekort op het inkomensdeel (BUIG). De geplande bezuinigingen, die ook en vooral het participatiebudget treffen, komen daardoor extra hard aan.¹ In Groningen vermindert dit participatiebudget van 41,6 miljoen euro in 2011 naar 21,4 miljoen euro in 2015. Ook bezuinigt het Rijk op de subsidie voor mensen in de Wsw. Aangezien de loonkosten van de SW medewerkers onbeïnvloedbaar zijn, kan dit voor de gemeente Groningen leiden tot een oplopend tekort van 7,5 miljoen euro in 2011 tot 12 miljoen euro in 2015.

Vorbereiding op de toekomst

Een goede voorbereiding op de toekomst is daarom cruciaal voor Groningen. Op verschillende fronten is deze voorbereiding al ingezet. Zo neemt de gemeente Groningen deel aan de pilot Werken naar Vermogen: Loondispensatie². Ook in de interne organisatie heeft de dienst SOZAWE al een aantal stappen gezet, onder andere middels de het ontwikkelprogramma "Alle Stadjers actief! Hoe werkt SOZAWE mee?". Een evaluatie van dit ontwikkelprogramma kan bijdragen aan een goede voorbereiding op de toekomst. Deze evaluatie geeft inzicht in de succes- en faalfactoren van de uitvoering van het ontwikkelprogramma en de herinrichting van de dienst SOZAWE, wat waardevolle lessen en leerpunten kan opleveren met het oog op de toekomstige veranderingen.

1.3 Onderzoeksdoel

Het onderzoek kende de volgende doelstellingen:

- Doel 1: **Evaluatie van het ontwikkelprogramma.**
- Doel 2: Evaluatie van de **organisatie en communicatie** rondom ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisatie.
- Doel 3: Vaststellen of de dienst SOZAWE voldoende in staat is **financiële prognoses** te maken.
- Doel 4: Vaststellen of het opzoeken van **samenwerking met andere beleidsvelden** een antwoord is op de uitdagingen waarmee de dienst wordt geconfronteerd.
- Doel 5: Vaststellen of de dienst in de **toekomst** voldoende in staat is om adequaat te reageren op veranderingen zoals de Wwnv en bezuinigingen.

1.4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met een reconstructie van de uitvoering van het ontwikkelprogramma in de jaren 2006-2011. Hierna heeft een analyse van deze periode plaatsgevonden, waarbij er in meer evaluatieve zin naar de ontwikkelingen is gekeken.

¹ Nadeelgemeenten kunnen bijv. een deel van het participatiebudget nodig hebben om de tekorten op het inkomensdeel te compenseren.

² Nota aan de Raad dd. 5 oktober 2010. Onderwerp: Pilot Loondispensatie.

Reconstructie van het ontwikkelprogramma

Het onderzoek naar het ontwikkelprogramma is gestart met een documentstudie waarin diverse Raadsstukken, jaarplannen en jaarverslagen, interne documenten van de dienst SOZawe en diverse andere relevante stukken zijn geraadpleegd¹. Deze reconstructie had tot doel de uitgangspunten van het ontwikkelprogramma in kaart te brengen, en inzichtelijk te maken hoe deze zijn vertaald en doorgevoerd in de praktijk en de mate van realisatie van het ontwikkelprogramma tot op heden. De informatie uit deze documenten is getoetst, aangevuld en verdiept in de persoonlijke interviews met medewerkers van de dienst SOZawe.

Verdieping en evaluatie

Na de reconstructie van de uitvoering van het ontwikkelprogramma heeft er een verdiepende fase plaatsgevonden, waarin via persoonlijke interviews met 17 ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en vertegenwoordigers van de Raad² inzicht is verkregen in het verloop van het ontwikkelprogramma. In dit onderzoek is de uitvoering van het ontwikkelprogramma gespiegeld aan een model voor organisatieverandering, opgesteld door organisatiewetenschapper J.F. Kotter³. Dit model heeft gediend als normatief kader voor de evaluatie van de uitvoering van het ontwikkelprogramma.⁴

Daarnaast zijn er in deze fase 8 telefonische interviews uitgevoerd met samenwerkingspartners van de dienst SOZawe⁵. Middels deze gesprekken is in kaart gebracht op welke manier de dienst samenwerking heeft of zoekt met partners van de gemeente op het terrein van o.a. onderwijs, werkgelegenheid en zorg, en de mate waarin deze partijen open staan voor continuering en het uitbouwen van deze samenwerking.

Tot slot is in deze fase gebruik gemaakt van inzichten en informatie die uit parallel verlopende onderzoeken over de dienst SOZawe is verkregen. We noemen hier interviews die in deze periode hebben plaatsgevonden in het kader van een casestudie door Research voor Beleid naar het verloop van de MAU-aanvraag in Groningen⁶ en interviews die door Research voor Beleid zijn uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de Pilot Werken naar Vermogen: Loondispensatie in Groningen⁷.

1.5 Leeswijzer

Het navolgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) bevat een feitelijke reconstructie van de periode 2006-2011. Hoofdstuk 3 vervolgt met een evaluatie van verschillende stappen van organisatieverandering. Hiervoor is op hoofdlijnen gebruik gemaakt van een model dat fases van organisatieverandering beschrijft, opgesteld door organisatiewetenschapper John Kotter. In hoofdstuk 4 staat het thema communicatie centraal. Dit bleek een cruciale schakel in het verloop van de reorganisatie en de beeldvorming bij betrokkenen. Hoofdstuk 4 neemt daarom communicatie als uitgangspunt. Daaropvolgend geeft hoofdstuk 5 een blik op de toekomst.

¹ Een volledige lijst van geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 1A.

² Een volledige lijst van respondenten is te vinden in bijlage 1B.

³ Zie ook hoofdstuk 3.

⁴ In bijlage 2 is terug te vinden hoe dit model is verwerkt in het normenkader.

⁵ Een volledige lijst van respondenten is te vinden in bijlage 1B.

⁶ Zie: Engelen, M.W.H., B. Steiner, N.E. Stroeker (in publicatie). *Evaluatie MAU WWB*. Research voor Beleid en Buro Steiner Advies, i.o.v. Ministerie van SZW.

⁷ Zie: Ommeren, C.M. van, S. Bouma & S. de Visser (in publicatie). *Van deelnemer naar werknemer. Evaluatie van de Pilot Loondispensatie, vierde voortgangsrapportage*. Research voor Beleid, i.o.v. Ministerie van SZW.

2 Reconstructie van de reorganisatie

Dit hoofdstuk geeft een beknopte, feitelijke beschrijving van de uitvoering van het ontwikkelprogramma in de periode 2006-2011 (paragraaf 2.1). Aansluitend geven we inzicht in enkele parallel verlopende trajecten of gebeurtenissen die samenhangen met het ontwikkelprogramma of die daar invloed op hebben gehad (paragraaf 2.2). Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de belangrijkste mijlpalen (paragraaf 2.3). In een tijdlijn vatten we de volgorde van verschillende gebeurtenissen in deze periode samen.

2.1 Cultuuromslag en Reorganisaties

Basis voor de verandering

Op 2 maart 2006 is het meerjarenprogramma "Alle stadjsers actief! Hoe werkt SOZAWE mee?" door het College van B&W vastgesteld en naar de Raad gestuurd. Dit ontwikkelprogramma is te zien als een 'kapstok' voor de ontwikkelingen die de dienst SOZAWE in de periode 2006-2011 heeft doorgemaakt. Het programma is geënt op de nota "Werken, meedoen en erbij horen" (door de Raad vastgesteld op 20 juli 2005) en "Een werkend netwerk" (vastgesteld op 19 oktober 2005).¹ De directie van de dienst zag dit programma als een hoofdlijnennotitie, die de koers aangaf waarlangs de dienst zich gedurende de periode 2006-2010 zou gaan ontwikkelen.²

Visie en doelen van het ontwikkelprogramma

Het ontwikkelprogramma opent met de opdracht die de dienst SOZAWE heeft: alle inwoners van de stad Groningen actief te laten deelnemen aan het maatschappelijk leven. Om aan dat motto bij te dragen is een organisatieverandering nodig. De organisatie moet meer klantgericht gaan werken, en de samenwerking in de keten moet hechter, zowel richting zorg als richting werk.

Zoals het ontwikkelprogramma zelf stelt 'maken de nieuwe ambities en aanpak van de dienst een ingrijpende verandering van de organisatie en van de werkwijze van de (meeste) medewerkers noodzakelijk. De primaire organisatie verschuift van wetten, regels en rechten naar mensen, kaders en kansen. Van een vooral uitvoerende organisatie moet SOZAWE een flexibele, initiatiefrijke dienstverlener worden.'³ Die verschuiving moet, volgens het programma, bereikt worden door in te zetten op drie thema's⁴:

1. Cultuur en professionalisering van de medewerkers
2. Professionalisering van de bedrijfsvoering
3. Communicatie (intern en extern).

Het ontwikkelprogramma formuleert op deze thema's geen specifieke doelen. In subparagrafen zijn wel algemene doelen terug te vinden zoals: klantgericht en samenwerkingsgericht werken (thema 1) of het vergroten van kennis (thema 2). Latere documenten voegen daar nog doelen aan toe, zoals blijkt uit dit citaat:

'Het organisatieontwikkelingsprogramma Alle Stadjsers actief kent twee doelen: (...)

¹ 7 februari 2006. *Alle Stadjsers Actief! Hoe werkt SOZAWE mee?* Dienst SOZAWE, gemeente Groningen, p.4.

² O.a.: Jaarplan 2007 Sociale Zaken en Werk, Groningen, november 2006.

³ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjsers Actief!* p.2.

⁴ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjsers Actief!* p.13.

betere dienstverlening en (...) een gezonde bedrijfsvoering'.¹

Cultuurverandering: geleidelijke uitvoering

Het realiseren van een cultuuromslag, die betrekking heeft op een omslag in organisatie en gedrag, wordt algemeen gezien als een evolutionair proces dat jaren tijd nodig heeft. Een verandering goed voorbereiden en goed verankeren en borgen vergt zijn tijd.² Tegelijkertijd is het belangrijk dat de daadwerkelijke cultuurtransitie een korte doorlooptijd kent, waarna de gedragsverandering verder verdiept kan worden.³ In de praktijk betekent dit dat een langer traject van cultuurverandering vaak wordt gecombineerd met één of meer korte reorganisatietrajecten.

De directie van de dienst SOZAWE heeft bewust gekozen voor het geleidelijk vormgeven en uitrollen van de cultuuromslag. 'De overgang van een regelgestuurde uitvoeringsorganisatie naar een dienstverlenende organisatie geven we *geleidelijk, in een periode van vier jaar*, vorm.'⁴ Hier had de directie haar argumenten voor. De verandering kon stap voor stap – in kleine fasen – worden doorgevoerd. Daarbij zou steeds rekening gehouden kunnen worden met de inbreng van medewerkers, klanten en externe partners. Kortom: geleidelijkheid bood ruimte om de verandering als een actief proces in te zetten. 'We kiezen dus niet voor een reorganisatie op basis van een blauwdruk, maar we laten ons leiden door wat in de praktijk van ons werk het beste blijkt te werken.'⁵

Wel voorziet de directie in het ontwikkelprogramma dat een reorganisatie waarschijnlijk noodzakelijk is: 'Anders werken leidt op enig ogenblik tot anders organiseren. Als dit leidt tot een nieuwe *organisatiestructuur*, verwachten we deze eind 2006 in beeld te hebben.'⁶

Planning en uitvoering van de organisatieontwikkeling

In vrijwel alle interviews is benadrukt dat er *geen* sprake is geweest van meerdere opeenvolgende reorganisaties zonder onderlinge samenhang. De uitvoering van het ontwikkelprogramma moet als één geheel worden gezien, waarbij een aantal stappen zijn doorlopen:

- 1 Algemene visievorming (2006) en reorganisatie van de stafdiensten (2006 en deel 2007)
- 2 Voorbereiding op verandering werkwijzen en professionalisering medewerkers (2008 en 2009)⁷. Uittesten van deze werkwijzen via de pilot Klantmanagement (2010).
- 3 Formele wijziging werkwijze klantmanagers via reorganisatie (eind 2010, afronding 2011).

Na een nadere visievorming besloot de directie van de dienst eind 2006 om aan te vangen met een herziening van de stafdiensten (fase 1). Inhoudelijk betekende dit een verandering in de wijze waarop lijn en staf met elkaar samenwerken. Het werd noodzakelijk geacht eerst de staf van de dienst opnieuw in te richten omdat de expertise van deze afdelingen nodig was voor de herinrichting van de primaire processen.

De invulling van deze primaire processen heeft plaatsgevonden via drie projecten (fase2), die zijn uitgevoerd in (een deel van) de jaren 2008 en 2009. Deze projecten betroffen het stan-

¹ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). *Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE*. Groningen, april 2010.

² Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. Erasmus Universiteit Rotterdam, p.10.

³ Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. Erasmus Universiteit Rotterdam, p.15.

⁴ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjers Actief!* p.10.

⁵ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjers Actief!* p.10.

⁶ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjers Actief!* p.13.

⁷ Via de projecten Werkwijze®, Inkomwijze® en Zorgwijze®

daardiseren van de aanpak van werktoeleiding (project Werkwijze®), het herstructureren van de inkomensdienstverlening (project Inkomenswijze®) en het vergroten van de zorgsensitiviteit van de dienst (project Zorgverwijze®). Deze projecten hebben volgens betrokkenen de nieuwe werkwijzen voorbereid en het draagvlak hiervoor vergroot. De nieuwe werkwijzen die in deze projecten zijn voorbereid zijn in de uitvoering door een kleine groep klantmanagers getest in een pilot Klantmanagement die liep van 1 januari 2010 tot 1 april 2011.¹ In deze pilot zijn de uitkomsten van de voorbereidende projecten in een pilotomgeving getoetst en waar nodig aangepast. In die periode werd ook de formele reorganisatie van de uitvoering voorbereid (fase 3). Door deze voorbereiding moest de uiteindelijke reorganisatie op uitvoeringsniveau slechts een 'formalisatie' zijn van wat in feite al bestaande structuren waren.

Uit gesprekken met directieleden van SOZAWE en de (voormalig) wethouders blijkt dat deze planning, hoewel niet expliciet gemaakt in het ontwikkelprogramma, van meet af aan de bedoeling was. Tegelijkertijd blijkt dat de planning en fasering van de uitvoering van de cultuuromslag geen expliciet onderwerp van discussie is geweest. De wethouder in de periode 2006-2010 verklaart de late fasering van de formele reorganisatie van de uitvoering als volgt: 'Het was de afspraak dat het ontwikkeltraject eind '10 af zou zijn, ook vanwege het aflopen van de Collegeperiode. Misschien dat daardoor de vraag of het allemaal ook eerder gereed kon zijn gewoonweg niet is geopperd'.

Het verandertraject heeft uiteindelijk een vertraging van ca. 6 maanden opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning, waarin de nieuwe organisatiestructuur eind 2010 operabel zou zijn: de nieuwe werkwijze van uitvoerend personeel werd per 1 april 2011 van kracht².

Communicatie over inhoud en planning

Het ontwikkelprogramma 'Alle Stadgers Actief!' is een hoofdlijnennotitie. Het bevat weinig detailinformatie en geeft geen inzicht in *hoe* en op welke termijn de dienst de gestelde doelen wil gaan behalen. Hoe het ontwikkelprogramma gestalte heeft gekregen is volgens de directie neergeslagen in de jaarlijkse dienstplannen. In een aantal jaren (2006, 2009) weerklinkt het ontwikkelprogramma in het dienstplan. Zo zijn de doelen voor 2006 o.a. het verbeteren van de dienstverlening aan de klant en het verbeteren van de ketensamenwerking. Deze doelen zijn echter nog niet geconcretiseerd. In andere jaarplannen (2007, 2008) wordt niet gerept over het ontwikkelprogramma. Voor de reorganisatie van de stafdiensten (2006-2007) en de reorganisatie van de uitvoering (2010) zijn afzonderlijke uitvoeringsprogramma's opgesteld.

De wethouder werd op regelmatige basis geïnformeerd in de wekelijkse overleggen. Deze communicatie over het ontwikkelprogramma was vrijwel uitsluitend mondeling en lijkt vooral betrekking te hebben gehad op organisatorische aspecten.

Politieke context

Het ontwikkelprogramma is tot stand gekomen en uitgevoerd onder drie verschillende wethouders. Het programma is in gang gezet onder wethouder Koen Schuiling (VVD). De uitvoering heeft grotendeels plaatsgevonden onder wethouder Peter Verschuren (SP). Vanaf 2010 is Elly Pastoor (PvdA) wethouder. De directie van de dienst is in die jaren 2006-2011 grotendeels stabiel geweest.

¹ Dienst Sociale Zaken en Werk (2011). *Pilot Klantmanagement. Uitkomsten en ervaringen*. Groningen, oktober 2011.

² Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). *Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE*. Groningen, april 2010.

De dienst SOZAWE is op dit moment onderdeel van een bredere gemeentelijke reorganisatie, waarbij onder andere delen van het SW-bedrijf Iederz en de dienst SOZAWE ineengeschoven gaan worden. Deze ontwikkelingen worden nader beschreven in hoofdstuk 5.

2.2 Middelen en prognoses: een parallel traject

Tijdens de periode dat het ontwikkelprogramma werd uitgevoerd speelden diverse financiële issues bij de dienst. Vanaf 2006 bleek de dienst enige jaren op rij een overschot te hebben op het participatiebudget. De dienst had aanvankelijk voor het jaar 2006 juist tekorten op het inkomensdeel en op uitvoeringskosten voorzien.¹ Respondenten geven in de interviews aan dat het verwachte tekort leidde tot verminderde investeringen. Zij melden dat er in de jaren 2006-2008 vrij strikt en conservatief werd begroot.

Dat de dienst tekorten verwachtte, maar het jaar afsloot met een overschot veroorzaakte volgens de Raadsleden een gevoel van onbehagen, waardoor een eerste wantrouwen over het functioneren van de dienst SOZAWE ontstond. In de daarop volgende jaren (eind 2007 tot eind 2010) is er op diverse momenten commotie geweest over de financiële prognoses van de dienst. Diverse oorzaken (nadeelgemeente, bijstellingen van landelijke cijfers) noodzaakten de dienst ettelijke malen prognoses positief of negatief bij te stellen. Bovendien werden structurele activiteiten uit incidentele middelen werden betaald. Dit heeft volgens de Raadsleden het gevoel van wantrouwen en argwaan bij de Raad verder gevoed.

In 2010/11 heeft aantredend wethouder Elly Pastoor in samenwerking met de directie van de dienst het traject 'SOZAWE vooruit!' gestart om de informatievoorziening en bekostigingsproblemen van de dienst te verbeteren². Dit traject had tot doel de rust te creëren die voor de dienst noodzakelijk was en het vertrouwen van de Raad te herstellen. De Raadsleden geven aan dat dit vertrouwen toeneemt.

De dienst SOZAWE heeft daarnaast haar prognose-proces verfijnd en de informatievoorziening verbeterd. Recent onderzoek hiernaar concludeert dat de dienst SOZAWE op dit punt *in control* is.³ Ook de interne bekostigingsstructuur is aangepakt. Volgens respondenten zijn de bekostigingsproblemen hierdoor deels opgelost.⁴

De fluctuaties in prognoses en realisaties van de dienst SOZAWE in de periode 2006-2011 hebben echter wel effect gehad op de relatie tussen wethouder(s) en directie van de dienst. Daarnaast leidde het ook tot effecten in de relatie tussen de wethouder(s) en de Raad.

¹ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjers Actief!* p.16.

² Gemeente Groningen (2010). *Sozawe vooruit!* Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE.

³ Groen, U. (2011). *Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen*. Het Expertise Centrum.

⁴ Zie ook: Nota aan de Raad dd. 18 maart 2011. SZ 11.2561159. Onderwerp: Stand van Zaken verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE. Een uitgebreide analyse van de bekostigingsproblemen van de dienst behoort niet tot de scope van dit onderzoek.

2.3 Reconstructie gebeurtenissen

Diverse respondenten bij de Dienst SOZAWE wijzen erop dat het verloop van de reorganisatie en de discussie over de prognoses en middelen van de dienst gescheiden trajecten zijn. Een ander deel van de respondenten geeft echter aan dat door een sterke focus op middelen en prognoses in de jaren 2009 op (bestuurlijk) niveau de aandacht voor het verloop van het ontwikkelprogramma minder was. Onderstaande tabel geeft ook aanleiding te vermoeden dat beide trajecten elkaar hebben beïnvloed. Een voorbeeld: in 2008 en 2009 lag het ontwikkelprogramma vrijwel stil, op de projecten rond de nieuwe werkwijzen na. Dit is ook de periode waarin zowel Raad als College als dienst grotendeels in beslag werden genomen door de discussies in prognoses en sterk schommelende financiële ramingen.

Reorganisatie		Middelen en prognoses	
Jaar	Ontwikkeling/actie	Jaar	Ontwikkeling/prognose/resultaat
1 januari 2004	Invoering WWB	Eind 2005	Resultaat: +5,4 miljoen ¹
2006-2010	Peter Verschuren Wethouder	Eind 2006	Resultaat: +13,5 miljoen
2006-2010	Ontwikkelprogramma 'Alle Stadlers Actief' ²		
2006	Uitvoeringsplan reorganisatie Middelen en Control ³		
2006	Uitwerking visie	Eind 2007	Resultaat: +8,3 miljoen
2007	Reorganisatie stafdienst (= uitvoering van uitvoeringsplan uit 2006)	Eind 2007	Prognose 2008: positief resultaat op basis van economische groei van 2,5%
		Maart 2008	Prognose resultaat '08: -8,1 miljoen
		Eind 2008	Prognose resultaat 2008: toch niet zo erg als gedacht
	Projecten Werkwijze®, Inkomenswijze® en Zorgverwijze®, samengevat in pilot Klantmanagement ⁴	Maart 2009	Prognose 2009: -8,2 miljoen
2009		Maart 2009	Aanvraag MAU ⁵
		Oktober 2009	Prognose 2009: +2,9 miljoen
		Eind 2009	Resultaat 2009: -8,1 miljoen
2010-heden	Elly Pastoor Wethouder	Eind 2009	Plan van Aanpak tekort dienst SOZAWE
April 2010	Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE (uitwerking ontwikkelprogramma) ⁶		
Juni 2010	Start reorganisatie uitvoering (werkwijze klantmanagers, realisatie uitvoeringsplan)	Mei 2010	Prognose 2010: -9,7 miljoen
Juni 2010	Start reorganisatie bedrijfsvoering	Oktober 2010	SOZAWE vooruit! Notitie over verbeteracties voor de prognoses en informatievoorziening van de dienst. ⁷
Maart 2011	Verzoek om rekenkameronderzoek ⁸	April 2011	Wijziging middelen: + 8 mln
April 2011	Start nieuwe werkwijze uitvoering	Sept. 2011	HEC Rapport: dienst is in control ⁹

¹ Nota aan de Raad. SZ.08.1623943. Onderwerp: Inzicht besteding Werkdeel WWB..

² Gemeente Groningen (2006). Alle Stadlers Actief! Hoe werkt SOZAWE mee?' Dienst SOZA-WE, gemeente Groningen.

³ B&W Besluit d.d. 22 januari 2007. Onderwerp: Uitvoeringsplan Reorganisatie Directie Middelen en Control, dienst SOZAWE.

⁴ Limmen, W. (2009). *Eindrappport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen. Oktober 2009; Korblet, H. (2009). *Eindrappport inkomenswijzer*. Advies t.a.v. inkomensdienstverlening SOZAWE. November 2009; Polstra, L. (2009). *Eindrappport zorgverwijzer*. Dienst SOZAWE, December 2009.

⁵ Raadsvoorstel 2008-2009. SZ 09.1845701. Onderwerp: toestemmingverlening MAU-aanvraag.

⁶ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE. Groningen, april 2010.

⁷ Raadsvoorstel 2008-2009. SZ 09.1845701. Onderwerp: toestemmingverlening MAU-aanvraag..

⁸ Fracties PvdA, VVD, ChristenUnie, CDA en Stadspartij (7 maart 2011). Verzoek om onderzoek rekenkamercommissie naar het ontwikkelprogramma van de dienst SOZAWE.

⁹ Groen, U. (2011). *Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen*. HEC.

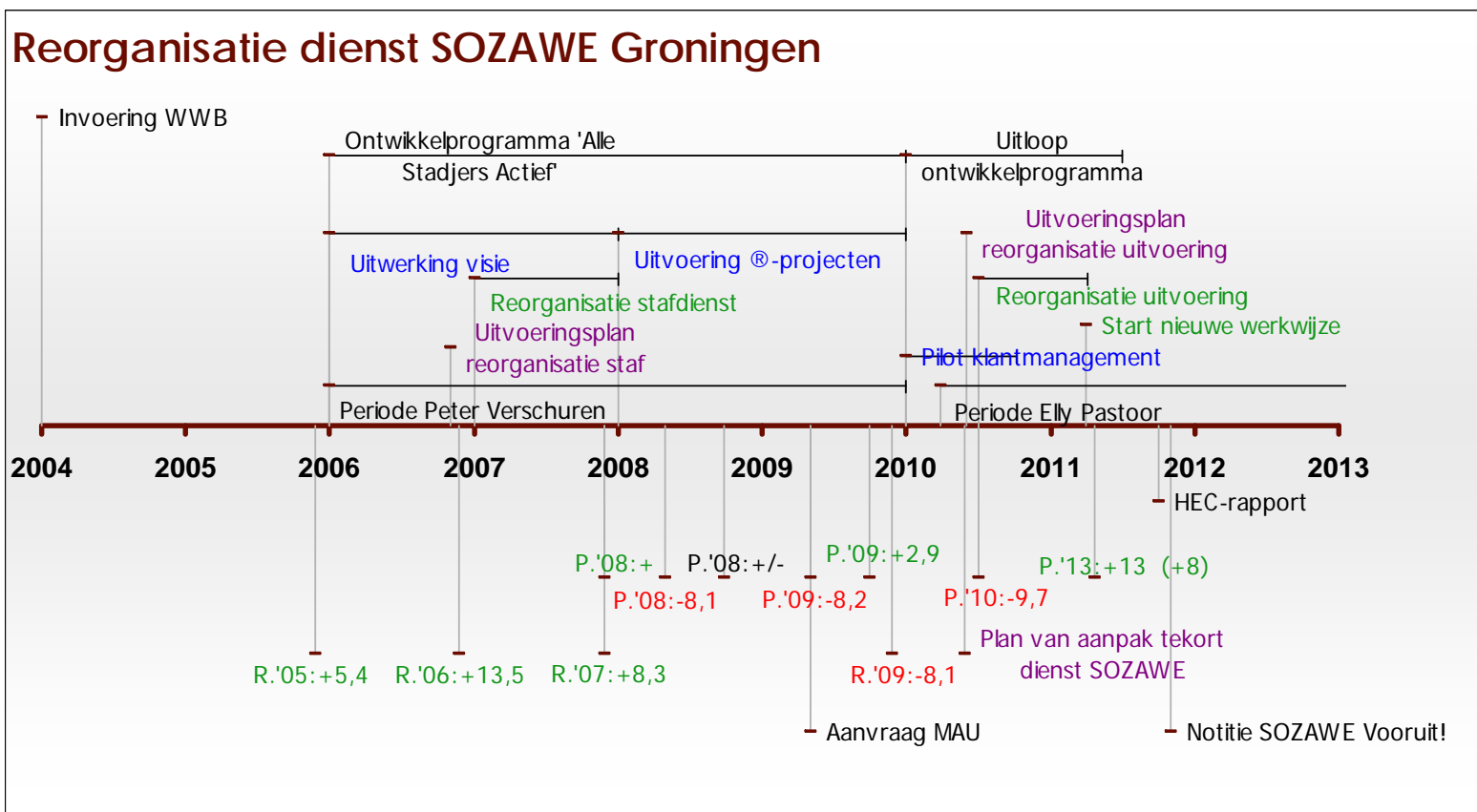
Legenda:

Groen: positieve prognoses/resultaten.

Rood: negatieve prognoses/ resultaten.

Blauw: voorbereidingsactiviteiten.

Paars: veranderingsplan/uitvoeringsplan. Alles boven de streep heeft betrekking op de reorganisatie, onder de streep op de middelen/prognoses.



3 Evaluatie van de reorganisatie

Dit hoofdstuk focust op de evaluatie van (de uitvoering van) het ontwikkelprogramma. Het hoofdstuk is te lezen als een procesevaluatie, waarbij achtereenvolgens diverse cruciale fases in de reorganisatie de revue passeren. De gehanteerde fasering is geënt op de stappen in het beproefde model voor organisatieverandering van John Kotter. We lichten dit model hier kort nader toe. We beschouwen in dit hoofdstuk *hoe* deze stappen zijn verlopen.

Model voor organisatieverandering: 8 stappen

Er zijn veel theorieën die beschrijven hoe verandering uitgevoerd moet worden. Veel van deze theorieën hebben hun oorsprong in het gedachtegoed van organisatiewetenschapper John Kotter, professor aan de Harvard Business School. Kotter heeft een model ontwikkeld voor succesvolle organisatieverandering en de implementatie van nieuwe innovaties dat bestaat uit acht stappen.^{1 en 2} Hoewel deze stappen in de tijd globaal op elkaar volgen, zullen ze elkaar in de praktijk van een organisatieverandering ook deels overlappen. Onderstaande tabel laat deze stappen zien. Deze stappen zijn vrij sterk gericht op de *interne* organisatie. In de bespreking van deze stappen zullen we ook omgevingsfactoren als samenwerkingspartners betrekken bij de evaluatie.

Stap	Toelichting
1. Urgentie	Een gevoel van urgentie creëren
2. Leidend team	Een leidend team samenstellen
3. Visie + plan	Een visie en een strategie ontwikkelen
4. Draagvlak	De veranderingsvisie communiceren; informeren van alle betrokkenen
5. Actieruimte	Aanzetten tot actie door barrières weg te nemen
6. Resultaat	Korte termijn successen genereren en delen
7. Tempo	Verbetering consolideren en meer verandering tot stand brengen
8. Duurzaam anders	Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren

Gebruik van het model

In dit onderzoek is het model voor organisatieverandering van John Kotter toegepast als normatief kader bij de evaluatie. In bijlage 2 is zichtbaar op welke wijze de stappen uit het model zijn verwerkt in het normenkader dat uitgangspunt is bij de evaluatie van de ontwikkelingen bij de dienst SOZAWE. In de volgende paragrafen zal steeds een stap van de organisatieverandering centraal staan, waarbij wordt aangegeven op welke wijze de stap is vormgegeven in het veranderingsproces van de dienst SOZAWE in de periode 2006-2011. We benadrukken hier dat deze theorie een middel is om naar het proces te kijken, maar geen doel op zich. De theorie geeft handvaten om relevante aspecten van de reorganisatie te belichten, maar is geen beperkend stramien.

¹ Kotter, J. P. 1995. Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review (March-April): 59-67.

² Kotter, J. & Cohen, D. (2002). The heart of change. Real life stories of how people change their organizations. Harvard Business School, Academic Service.

3.1 Stap 1: creëer of benoem de urgentie

Om verandering te kunnen laten gebeuren, is het belangrijk dat op diverse niveaus in de organisatie de **noodzaak** en **urgentie** van de verandering wordt onderkend. Dit gevoel van urgentie is in de praktijk niet eenvoudigweg te realiseren door slechte voortgangscijfers of statistieken te presenteren. Belangrijk in deze stap is bijvoorbeeld: het benoemen van bedreigingen en het presenteren van toekomstscenario's bij gelijkblijvende omstandigheden, het verkennen van verschillende mogelijke richtingen van verandering.

Bevindingen

De komst van de WWB in 2004 en veranderingen in de Wsw en WMO veroorzaakten in het begin van de 21^e eeuw een omslag in het denken over sociale zekerheid. De verantwoordelijkheden – en mogelijkheden – van gemeenten om burgers te ondersteunen en activeren namen sterk toe. Deze veranderingen noodzaakten veel gemeenten tot een verandering van hun uitvoeringspraktijken. Deze context vormde ook de aanleiding tot het ontwikkelprogramma. Dát een verandering noodzakelijk was werd daardoor binnen de dienst SOZAWE en bij haar samenwerkingspartijen breed gedragen. Niettemin was het voor de directie wel noodzakelijk de urgentie te benoemen van specifiek *deze* verandering op *dit* moment.

SOZAWE streefde ernaar in haar dienstverlening de klant centraal te zetten. Met dit doel moest een overstap naar klantmanagement worden gemaakt. Dit betekende een nieuwe benadering, waarbij medewerkers op uitvoerend niveau als *klantmanager* aan de slag gingen. De klantmanager is de spil in de dienstverlening die SOZAWE aan klanten biedt en voert voor 'zijn' klanten de regie over de dienstverlening. De klantmanager heeft daarmee een centrale rol in de dienstverlening richting klanten. Dit is een verandering ten opzichte van de eerdere uitvoeringstactiek, waarbij deelaspecten (inkomensverstrekking, trajectbegeleiding) van de dienstverlening over meerdere, gespecialiseerde medewerkers waren verdeeld. Het ontwikkelprogramma moest deze beweging in gang zetten. Deze visie was zeker niet uniek voor de gemeente Groningen: de klantmanagement-benadering was landelijk een breed gehoorde, breed gedragen visie op sociale dienstverlening.

Opvallend is wel dat deze ontwikkeling in de gemeente Groningen relatief laat gestalte heeft gekregen. Waar veel andere gemeenten het klantmanagement al in de periode 2004-2006 introduceerden, is dit proces in Groningen pas in 2006 begonnen. Daarbij werd de transitie naar klantmanagement uitgesmeerd over een periode van vier jaar, met een start van de voorbereidende projecten in 2008 en 2009 en een reorganisatie in 2010 en 2011.

Dit heeft gevolgen gehad voor het behoud van het gevoel van urgentie binnen de organisatie. De urgentie van de verandering werd zeker in de beginstadiën van het ontwikkelprogramma (2006) en bij aanvang van de voorbereidende projecten (2008) door betrokkenen breed onderschreven. Voor het gros van de medewerkers van de dienst SOZAWE bleef voelbare verandering echter lange tijd uit. Dit ondergroef op de middellange termijn het gevoel van urgentie op uitvoeringsniveau. Dat het gevoel van urgentie op het moment van de daadwerkelijke reorganisatie (begin 2011) was weggezakt, blijkt uit een onderzoek dat in april 2011 is uitgevoerd onder medewerkers van de dienst SOZAWE. Slechts een kleine meerderheid van de medewerkers (53%) vond 'de noodzaak van een andere manier van werken duidelijk'.¹

¹ Beukeveld, M. & K. Kloosterman (2011). Effectmeting transitie onder medewerkers en klanten van SOZAWE. Dienst onderzoek en statistiek, gemeente Groningen.

Conclusie

Al met al strookt de duur van het verandertraject niet met de eerste stap van het model van Kotter. Wanneer een verandering urgent is, dient hij snel gestalte te geven. Het uitstellen van de organisatiebrede invoering van de beoogde werkwijze tot aan het eind van het verandertraject (2010, 2011) past niet goed bij het gevoel van urgentie zoals dat aanvankelijk werd verwoord. De urgentie van de verandering is pas in een late fase van het ontwikkeltraject vertaald naar wijzigingen die voor alle medewerkers zichtbaar en herkenbaar waren.

Aanbeveling

Als een verandering urgent is, voer hem dan ook snel door en maak gebruik van het bestaande momentum. Dit voorkomt dat het gevoel van urgentie in de organisatie wegzakt.

3.2 Stap 2: een sterk team

Het is belangrijk een **sterk team** met zeggingskracht te vormen, dat de **verandering steunt** en anderen kan overtuigen van het belang van de verandering. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs de mensen die zich in een hiërarchische positie bevinden, maar mensen met een sterk netwerk en veel invloed in de organisatie.

Bevindingen

Voor het doorvoeren van verandering is een sterk team, dat die verandering draagt, noodzakelijk. In de context van de dienst SOZAWE bestaat zo'n team uit betrokkenen van verschillende lagen in de organisatie en stakeholders uit de externe omgeving van de dienst. Duidelijk is dat in elk geval de directie hierin vertegenwoordigd moet zijn. Om de verandering ook breder in de organisatie te verankeren, is echter ook een vertegenwoordiging van middenmanagement en het uitvoeringsniveau noodzakelijk. Omdat de dienst opereert in een politieke context, is het tevens belangrijk dat de verantwoordelijk wethouder bij dit team betrokken is. Tot slot is ook draagvlak bij externe partijen waarmee de dienst nauw samenwerkt, zoals het SW-bedrijf, van belang.

Intern team: versterken van stuurkracht en draagvlak

De dienst SOZAWE heeft bij de uitvoering van het ontwikkelprogramma bewust aandacht besteed aan de 'personele' kant van de veranderingen. Er zijn acties ondernomen om voldoende stuurkracht te creëren en er is nagedacht over het realiseren van draagvlak binnen de organisatie.

- **Stuurkracht:** na het vaststellen van het ontwikkelprogramma heeft er binnen de dienst een heroriëntatie plaatsgevonden op de inrichting van de control- en staftaken. Om het ontwikkelprogramma inhoudelijk te kunnen doorvoeren is gestart met een reorganisatie van de vakdirectie Middelen en Control.¹ Concreet werd er onderscheid gemaakt tussen stafdiensten (ondersteuning) en lijnmanagement (aansturen van de kerntaken van de dienst). Op deze wijze ontstond er duidelijkheid over welke verantwoordelijken de latere inhoudelijke veranderingen aanstuurden.
- **Draagvlak:** de projecten *Werkwijze®*, *Inkomenswijze®* en *Zorgverwijze®* hadden (onder andere) tot doel draagvlak voor de veranderingen te creëren op diverse lagen in de organisatie. Bij de uitvoering van deze projecten zijn ook daadwerkelijk medewerkers uit het

¹ B&W Besluit dd 22 januari 2007. Onderwerp: Uitvoeringsplan Reorganisatie Directie Middelen en Control, dienst SOZAWE.

middenmanagement en de uitvoering nauw betrokken geweest.¹ Dit gaf hen de gelegenheid inspraak te leveren op de verandering en de nieuwe werkwijze in de eigen organisatie uitdragen.

Uit de interviews met directieleden en documentatie rond de uitvoering blijkt dat het betrekken van medewerkers bij de uitvoering van de verandering belangrijk werd gevonden: 'voor een harmonieuze en soepele uitvoering van de plannen betrekken we de medewerkers actief bij het hele proces'² Er zijn diverse voorbeelden te benoemen die illustreren hoe die betrokkenheid gestalte kreeg. In welke mate uitvoeringsmedewerkers zelf die acties hebben ervaren als mogelijkheden tot betrokkenheid bij de *koers* en *inrichting* van de cultuuromslag is niet bekend.

Voorbeelden: betrekken van medewerkers

Reorganisatie staf: Tijdens de reorganisatie van de stafdiensten (2006, 2007) is gebruik gemaakt van 'kwartiermakers' per vakgebied/afdeling. Deze afdelingshoofden waren verantwoordelijk voor het uitwerken van een deeltaalvoeringsplan voor hun afdeling. Zij kregen de opdracht na te denken over de communicatie over de verandering en het organiseren van draagvlak.³

Cultuuromslag: Het is vrij gangbaar om gedragsverandering in een proefomgeving te toetsen. In zo'n pilot-omgeving kan worden geëxperimenteerd met nieuwe oplossingen. Dat maakt duidelijk wat werkt en wat niet. De 'eigen' oplossingen van de organisatie kunnen vervolgens verspreid worden onder de rest van de organisatie.⁴ De keuze om te werken met projecten waarin de werkwijzen rond drie pijlers van de dienstverlening (inkomen, zorg en werktoeleiding) eerst werden ingevuld en daarna getoetst in de pilot Klantmanagement is daarmee logisch en goed doordacht.⁵

Reorganisatie uitvoering: medewerkers van de dienst SOZawe hebben inhoudelijk meegedacht over de visie op en invulling van de nieuwe werkwijzen. Ook tijdens de reorganisatie hebben medewerkers via verschillende werkgroepen mee kunnen werken aan de organisatieverandering.⁶ Ook in latere fasen is zo geprobeerd het draagvlak op uitvoeringsniveau te behouden.

Al met al zijn de activiteiten die zijn ondernomen om stuurkracht en draagvlak voor de uitvoering van de cultuuromslag binnen de organisatie te versterken logisch en goed doordacht. Bij het behoud van het draagvlak voor de veranderingen op uitvoeringsniveau wrekt zich echter ook hier de lange doorlooptijd van de veranderingen. Hoewel het uitvoeringsplan voor de reorganisatie van de stafdiensten al in juni 2006 is opgesteld, is het plan pas in april 2007 door het College bekrachtigd. Hetzelfde geldt voor de projecten, die in 2008 in gang zijn gezet,

¹ Limmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen. Oktober 2009; Korblet, H. (2009). *Eindrapport inkomenswijzer*. Advies t.a.v. inkomensdienstverlening SOZawe. November 2009; Polstra, L. (2009). *Eindrapport zorgverwijzer*. Dienst SOZawe, December 2009.

² Gemeente Groningen (2006). *Alle Stadjes Actief! Hoe werkt SOZawe mee?* Dienst SOZA-WE, gemeente Groningen.

³ B&W Besluit dd 22 januari 2007. Onderwerp: Uitvoeringsplan Reorganisatie Directie Middelen en Control, dienst SOZawe.

⁴ Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁵ *Dienst Sociale Zaken en Werk (2011). Pilot Klantmanagement. Uitkomsten en ervaringen. Groningen, oktober 2011.*

⁶ Gemeente Groningen, Dienst SOZawe (2010). *Uitvoeringsplan reorganisatie SOZawe*. Groningen, april 2010.

maar pas in oktober 2009 waren afgerond. Dergelijke lange doorlooptijden frustreren het draagvlak voor verandering binnen een organisatie. Dit blijkt ook uit de nulmeting naar de transitie van de dienst, die in april 2011 is uitgevoerd. Ruim zes op de tien medewerkers (63%) geeft daarbij aan niet goed voorbereid te zijn op de nieuwe manier van werken. Ook inhoudelijk zijn medewerkers niet allemaal overtuigd van de werkwijze: slechts iets meer dan de helft (54%) verwacht door klantmanagement de klanten beter te kunnen bedienen.¹ Over het algemeen blijken leidinggevend en managers aanzienlijk positiever over de effecten van het klantmanagement voor de organisatie en de klanten dan uitvoeringsmedewerkers (o.a. klantmanagers, inkomensconsulenten).²

Verscheidene respondenten meldden dat medewerkers van de dienst SOZawe in de periode 2006-2010 veel onzekerheid hebben gevoeld over hun positie, taken en rollen binnen de organisatie, doordat gedurende deze hele periode de reorganisatie op uitvoeringsniveau 'boven de organisatie hing'. Dergelijke onzekerheid komt de effectiviteit van cultuurverandering niet ten goede.

Extern team: politieke steun

De wethouder en de dienst vormden geen hecht samenwerkend team. Daarvoor was er onvoldoende onderling vertrouwen, en werd er onvoldoende onderling gespard over de koers van de dienst en de invulling van de organisatie-ontwikkeling. Hiervoor zijn beide partijen verantwoordelijk. De inhoudelijke focus van de wethouder lag in de jaren 2006-2010 overwegend bij onderwerpen rond inkomensvoorziening, schuldhulpverlening en armoedebeleid. De directie hield tegelijkertijd het *hoe* en *wat* en een groot deel van het *waarom* bij zichzelf vanuit de overtuiging dat de wethouder niet betrokken hoefde te zijn bij de bedrijfsvoering van de dienst. Dit is ten dele waar. Ten eerste is de vraag op welke wijze en op welk moment klanten bejegend worden wel degelijk iets waar de wethouder over gaat. Ten tweede kan – ook als iets strikt genomen 'verantwoordelijkheid' is van de dienst en bedrijfsvoering is – een sterk team met de wethouder wel bijdragen aan het succes van de verandering. Immers: de wethouder kan wel helpen overtuigen (in- en extern). Deze kans is nu blijven liggen.

Extern team: samenwerkingspartners

Samenwerkingspartners waren nauwelijks betrokken bij de koers en de richting van de verandering en zijn daarom geen onderdeel van het 'veranderingsteam' geworden. Daardoor konden er grote inhoudelijke verschillen in visie op de dienstverlening tussen samenwerkingspartners bestaan.

Conclusie

De dienst zag het belang van betrokkenheid van medewerkers. Dit is in het ontwikkelprogramma al benoemd. Mede daardoor is er ook een heldere strategie ontwikkeld om de stuurkracht te vergroten en medewerkers bij de inhoudelijke veranderingen te betrekken. Ook hier heeft het lage tempo van de veranderingen de effectiviteit van deze strategie ondermijnd. Daarnaast was het 'team' dat de verandering moest dragen sterk intern georiënteerd. Centrale partners (samenwerkende organisaties, de wethouders) werden nauwelijks betrokken bij de koers van de dienst en zijn niet geconsulteerd bij het inkleuren van de hoofdlijnen. Dit is een

¹ Beukeveld, M. & K. Kloosterman (2011). Effectmeting transitie onder medewerkers en klanten van SOZawe. Dienst onderzoek en statistiek, gemeente Groningen.

² Beukeveld, M. & K. Kloosterman (2011). Effectmeting transitie onder medewerkers en klanten van SOZawe. Dienst onderzoek en statistiek, gemeente Groningen.

gemiste kans, het had de verandering sterker en effectiever kunnen maken.

Aanbeveling

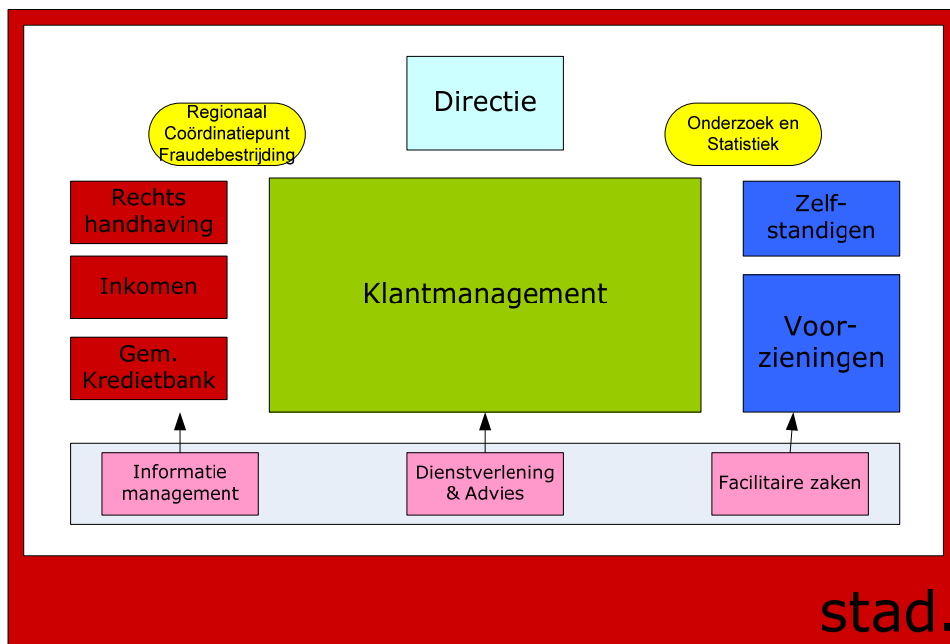
- Verbreed de scope van het team bij nieuwe veranderingen naar buiten de dienst. Betrek centrale partijen van buiten de dienst als sparring partner. De wethouders is hierbij een centrale partner.
- Daarnaast verdient het aanbeveling bij veranderingen ook partners als het sociaal werkbedrijf, ondernemersgroepen of onderwijsorganisaties een consulterende rol te geven.

3.3 Stap 3: een visie op verandering

Een duidelijke **visie op de verandering** helpt om anderen te laten begrijpen waarom inzet of verandering van hen verlangd wordt. Het is in deze stap bijvoorbeeld belangrijk om de waarden die het belangrijkst zijn voor de verandering expliciet te maken, een korte 'samenvatting' te formuleren die beschrijft hoe de toekomst van de organisatie eruit moet zien, en een strategie die daar naartoe werkt. De leiders/aanstuurders van de reorganisatie moeten deze visie helder voor ogen hebben.

De directie geeft aan bij aanvang van het ontwikkelprogramma een duidelijke visie op het einddoel van de reorganisatie te hebben. Deze visie resoneert ook in de opgestelde stukken, de voorbereidende projecten en de pilot Klantmanagement. In het eindplaatje van de directie heeft iedere klant één vast aanspreekpunt, de klantmanager. Die klantmanager staat ook centraal in de interne organisatie, en wordt ondersteund door andere inhoudelijke afdelingen en door stafdiensten.¹ Onderstaande figuur is een visuele weergave van dit einddoel.

Figuur 3.1 Einddoel van de reorganisatie



Bron: Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE.

¹ Limmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen. Oktober 2009; Korbiet, H. (2009). *Eindrapport inkomenswijzer*. Advies t.a.v. inkomensdienstverlening SOZAWE. November 2009.

Dit figuur geeft de contouren van het eindresultaat weer. Zoals het ontwikkelprogramma al aangeeft, kon de inhoudelijke inrichting van de verschillende onderdelen flexibel worden ingericht, op basis van wat in de praktijk het beste werkt.¹ Deze insteek maakte het mogelijk aan te sluiten bij de praktijk van de uitvoeringsmedewerkers om zo draagvlak te creëren, maar ze had ook een belangrijk nadeel: het is moeilijk gebleken één coherente visie op de uitvoering in alle afzonderlijke trajecten door te voeren.

De uitvoering van de verandering is erg gelaagd tot stand gekomen. Er waren meerdere uitvoeringsplannen (voor de stafreorganisatie in 2007 en de uitvoeringsreorganisatie in 2010/11). Daarnaast liepen binnen de dienst SOZAWE op andere thema's ook diverse plannen van aanpak en verbeteringsplannen (bijv. ten aanzien van de middelen en prognoses, 2011). De inhoudelijke invulling van het klantmanagement, ten slotte, kreeg gestalte in de drie voorbereidingsprojecten. De samenhang tussen deze plannen en de inbedding van deze activiteiten in het oorspronkelijke ontwikkelprogramma is niet altijd helder.

Voorbeeld: visie in de projecten & het ontwikkelprogramma

Bij de start van de drie voorbereidingsprojecten, die werken aan de afstemming tussen sociale zaken en zorg (zorgverwijze®), aan de werkwijzen van de klantmanager (werkwijze®) en aan de inkomensverstrekking (inkomenswijzer®) inhoudelijk sterk samenhangen. De uitvoering en aansturing van deze projecten was echter in eerste instantie niet op elkaar afgestemd.² Uit de verslagen is op te maken dat dit past op een later moment gestalte heeft gekregen, zoals ook blijkt uit dit citaat:

“Naarmate het proces vorderde (april 2009) en duidelijk werd dat er een integrale benadering van de 3 projecten moest komen, werd de aansturing van Werkwijze® als apart project door de directie gewijzigd. Besloten werd om de 3 projecten integraal aan te sturen vanuit het projectoverleg organisatieontwikkeling onder leiding van de projectdirectie.”³

De inhoudelijke visie die ten grondslag ligt aan de projecten is vrij stellig en scherp geformuleerd. Zo stelt het project werkwijze®: “Kern van de aanpak is dat onze dienstverlening (qua inhoud en organisatie) gebaseerd moet zijn op wat onze klanten nodig hebben om te kunnen werken of op een andere manier maatschappelijk actief te kunnen zijn.”⁴ Dit had consequenties voor de uitvoering: groepsgericht werken sluit hier minder goed op aan dan een individuele benadering. Het eindrapport van werkwijze® bepleit dan ook een heroriëntatie op de inhoud van diensten als Groningen@Work.⁵

Dit is opmerkelijk gezien de aanleiding die in het ontwikkelprogramma zelf is geformuleerd: ‘met name de inmiddels opgedane ervaringen bij Groningen@Work zijn voor ons de basis waarop we nu dienstbreed verder willen werken.’⁶ Hier sluiten visie van het project en uitgangspunt van het ontwikkelprogramma niet op elkaar aan.

¹ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjes Actief!*, p.12.

² Korblet, H. (2009). *Eindrapport inkomenswijzer*. Advies t.a.v. inkomensdienstverlening SOZAWE, p.7.

³ Limmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen, p.7

⁴ Limmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen, p.8

⁵ Glimmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen, p.5

⁶ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjes Actief!* p. 12

3.4 Stap 4: communicatie over de verandering

In stap 3 stond de visie op verandering centraal. Wat er met deze visie gebeurt is cruciaal voor het verloop van de verandering. Deze boodschap moet frequent en consequent **gecommuniceerd** worden binnen de organisatie en met andere betrokken partijen. De visie moet bovendien worden toegepast op alle aspecten van de organisatie (dus niet alleen tijdens 'meetings', maar in de dagelijkse praktijk).

Communicatie over de visie, de voortgang van de veranderingen en de inhoudelijke keuzes is cruciaal voor het verloop van een reorganisatie. Dit is door de directie van de dienst SOZAWE ook onderkend. Communicatie is – mede daarom – in het ontwikkelprogramma ook benoemd als één van de drie speerpunten: het programma benoemt het belang van:

- 1 Cultuur en professionalisering van medewerkers
- 2 Professionalisering van de bedrijfsvoering; en
- 3 Interne en externe communicatie.¹

De eerste twee speerpunten zijn vertaald in uitvoeringsplannen, projecten en reorganisaties. Het derde thema heeft echter in de uitvoering beduidend minder aandacht gekregen dan te verwachten zou zijn.

In deze paragraaf staat de **communicatie over de visie op verandering** centraal. Een goede communicatie tussen de betrokken betreft uiteraard meer dan alleen dit thema. In brede zin gaat het over goede relaties, korte lijnen, samenwerking en verstandhouding. **Communicatie** in deze vorm is het onderwerp van hoofdstuk 4.

Interne communicatie

Op verschillende momenten is er intern gecommuniceerd over de veranderingen. Uiteraard is de Ondernemingsraad nauw betrokken geweest bij beide feitelijke reorganisaties die onderdeel uit maakten van het verandertraject (in 2007 en 2010/11). Daarnaast zijn er personeelsbijeenkomsten geweest (o.a. februari 2010 en april 2010). Ook de drie projecten zijn te zien als een vorm van interne communicatie. De visie op verandering is daarmee tussentijds toegepast in de organisatie. Tegelijkertijd was er lange tijd over de planning en personele gevolgen van de verandering weinig communicatie richting de medewerkers. Dit veroorzaakte lange tijd spanning en onzekerheid in de formatie.

Externe communicatie: College en Raad

Uit Collegestukken in de periode 2006-2011 komt een beeld naar voren van stroeve communicatie over de dienst SOZAWE tussen College en Raad. Er is veel discussie, met name over middelen en prognoses, en weinig onderling vertrouwen. Daarbij is duidelijk veel tijd en energie besteed aan het bespreken van inhoudelijke lijnen (zoals de wijze waarop de projecten lopen en de wijze waarop zelforganisaties worden geïnformeerd). Bij tijd en wijle komt de Raad behoorlijk dicht op de uitvoering, maar de grotere lijn komt in de discussies niet terug (zoals: wat zijn de taken van de dienst, wat zijn de overall resultaten van de dienst).

¹ Ontwikkelprogramma *Alle Stadjes Actief!*, p.13

Voorbeeld: communicatie over de MAU-aanvraag

Opvallend is dat in een Raadsvoorstel uit maart 2009 voor de aanvraag van de MAU de Raad er wel op gewezen wordt dat indien het meerjarig tekort (deels) wordt veroorzaakt door beleid en/of uitvoering de MAU alleen kan worden verstrekt als het College afspraken voor verbetering maakt met het Rijk (en de Raad die afspraken bekrachtigd). In feite wordt hier een risico van het indienen van een aanvraag beschreven. De Raad wordt gevraagd in te stemmen met het doen van de aanvraag, maar de aanvraag bevat geen opmerkingen over in hoeverre dit risico speelt voor Groningen.¹

Uiteindelijk leiden de zorgen over de informatievoorziening door de dienst SOZAWE tot een overzicht van verbeteracties, gebundeld in de notitie SOZAWE vooruit!² Hierin wordt onder meer gesteld: 'de kwaliteit van de informatie van de dienst SOZAWE schiet op een aantal punten tekort, ondanks de inzet op juiste, volledige en betrouwbare informatie te leveren aan College en Raad.'³

De dienst zegt toe te gaan werken aan onder meer een transparantere koppeling tussen managementinformatie van de dienst en bestuurlijke informatie voor College en Raad. Informatie moet bovendien eenduidiger en consistentere van karakter worden. In maart 2011 is een Collegebrief naar de Raad gegaan met daarin een overzicht van de voortgang op de verbeteracties.⁴ Hieruit is op te maken dat op alle benoemde terreinen ook daadwerkelijk progressie wordt geboekt. Daarbij is het nog onduidelijk in hoeverre het 'end of pipe' oplossingen betreft (controleren van documenten die de dienst verlaten) of dat er ook daadwerkelijk een herbezinning is geweest op de aard, timing en toon van de communicatie.

Externe communicatie: informatie aan samenwerkingspartijen

In de interviews geven respondenten van externe samenwerkingspartners aan dat er in de periode 2006-2011 soms inhoudelijk grote verschillen in visie met de dienst bestonden. De behoefte aan communicatie met de dienst SOZAWE was, mede daardoor, groot. Tegelijkertijd melden deze partijen dat zij minder frequent en minder diepgaand werden geïnformeerd dan zij wensten. De inhoudelijke verschillen in visie tussen de samenwerkingspartners werden – wellicht als gevolg van de interne verstrooidheid binnen de dienst – niet benoemd, besproken en opgelost. Dit heeft effect gehad op de samenwerkingsrelatie tussen de dienst SOZAWE en haar samenwerkingspartners.

Conclusie

Interne en externe communicatie over de organisatieontwikkeling was één van de speerpunten van het ontwikkelprogramma. Hoewel het belang van communicatie bij aanvang is onderkend heeft met name de externe communicatie weinig gestalte gekregen in de uitvoering van het ontwikkelprogramma. Extern is er weinig specifiek over het ontwikkelprogramma en de reorganisaties gecommuniceerd. De communicatie die er was betrof vaak andere (zijdelings relevante) thema's. Aan de interne communicatie is op meerdere momenten expliciet aandacht besteed. Door eerder te communiceren over de reorganisatie in de uitvoering hadden spanningen voorkomen kunnen worden.

¹ Raadsvoorstel 2008-2009. SZ 09.1845701. Onderwerp: toestemmingverlening MAU-aanvraag. 2009.

² Gemeente Groningen (2010). *Sozawe vooruit!* Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE.

³ Gemeente Groningen (2010). *Sozawe vooruit!* Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE.

⁴ Notitie Stavaza SOZAWE vooruit!

Aanbeveling

- Communiceer als College actief over (langlopende) ontwikkelingen. Stel hiervoor vaste momenten vast.
- Voor de dienst SOZAWE verdient het aanbeveling periodiek met belangrijke samenwerkingspartners te sparren over relevante ontwikkelingen binnen de dienst en de mogelijke implicaties die hiervan uit gaan voor de samenwerkingspartners.
- Schuif een reorganisatie van uitvoeringsonderdelen niet onnodig vooruit in de planning. Dit veroorzaakt spanning, en kost energie die ook ten gunste kan komen van gedragsverandering en borging van de gewenste cultuuromslag.

3.5 Stap 5: belemmeringen wegnemen

Barrières die de voortgang van de verandering in de weg liggen, moeten worden **weggenomen**. Dat kunnen zowel mentale barrières zijn (weerstand tegen de verandering) als praktische (te weinig capaciteit of middelen).

De uitvoering van het ontwikkelprogramma kende een vijftal fundamentele barrières:

- 1 Een eerste belemmering is het gevoel van *wantrouwen* jegens de dienst in de Raad. In de reconstructie van de gebeurtenissen in de periode 2006-2011 zagen we al dat er, door verschillende financiële issues er een wantrouwen in de Raad ontstond over de informatievoorziening en kwaliteit van de dienst SOZAWE. Dit resulteerde in een soort patstelling, waarbij het college er niet in slaagde de argwaan jegens de dienst weg te nemen en het vertrouwen te herstellen. Pas vanaf medio 2010 werd deze belemmering langzaam weggenomen. De communicatie tussen College en Raad over de dienst SOZAWE komt nader aan bod in paragraaf 4.2.
- 2 Ten tweede noemen respondenten de *beschikbare middelen* als belemmering: uitvoeringskosten van de reorganisaties werden lange tijd binnen de eigen begroting te worden opgelost. De directie van de dienst geeft aan dat er bij aanvang van de transitie wel een reorganisatiebegroting beschikbaar was, met een overzicht van o.a. incidentele en frictiekosten. In het ontwikkelprogramma wordt echter niet gerept over transitiekosten. Ook het uitvoeringsprogramma van de reorganisatie van de stafdiensten spreekt niet over transitie- of frictiekosten.¹ In het uitvoeringsplan van de reorganisatie op uitvoeringsniveau wordt wél een opsomming gegeven van de verwachte typen incidentele kosten. Het plan geeft geen inschatting van de verwachte bedragen.² Deze belemmering had weggenomen kunnen worden door in een eerder stadium expliciet middelen vrij te maken om te investeren in de transitie van de organisatie.
- 3 Een derde belemmering betrof volgens respondenten de *uitgangspositie* van een deel van de medewerkers in de uitvoering. Vanuit de historie van de dienst was een deel van de medewerkers geschoold in een benadering die focuste op rechtmatigheid en uitkeringsverstrekking. Dat maakte dat een deel van het personeel een lang traject had af te leggen om aan de gewenste einddoelen van het ontwikkelprogramma te kunnen voldoen. Deze belemmering vormde het belangrijkste argument voor de dienst om de cultuuromslag *geleidelijk* door te voeren, zodat medewerkers de ruimte hadden stap voor stap in

¹ B&W Besluit dd 22 januari 2007. Onderwerp: Uitvoeringsplan Reorganisatie Directie Middelen en Control.

² Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE. Groningen, april 2010.

de nieuwe werkwijze te groeien.¹ Hiermee beoogde de directie van de dienst SOZawe deze belemmering weg te nemen.

4 Gedurende de uitvoeringsperiode (2006-2011) van het ontwikkelprogramma ontstond een vierde barrière. De *externe omgeving* van de dienst (samenwerkingspartners) werd gaandeweg de reorganisatie steeds kritischer. Externe partijen die zich bezighouden met begeleiden van klanten naar de arbeidsmarkt werden in de periode 2006-2010 zijn steeds kritischer over de wijze waarop de dienst SOZawe haar rol ten opzichte van haar klanten invult. De gemeente zou, juist door de toenemende focus op klantmanagement, te veel een uitvoerende rol op zich nemen. Deze externe partijen zijn van mening dat de dienst meer een regierol zou moeten vervullen waarbij zij externe partijen contracteert en controleert voor het begeleiden van individuele cliënten. De dienst SOZawe heeft deze kritische zorgen van samenwerkingspartners niet weggenomen en daarmee de barrière die tussen de dienst en haar externe omgeving stond niet geslecht. Een nadere uitwerking van de relatie tussen de dienst SOZawe en haar samenwerkingspartners is gegeven in paragraaf 4.3.

5 Tot slot kan ook de interne cultuur is gezien worden als een belemmering. Dit is een cultuur van nuchtere zakelijkheid. De dienst is intern kritisch op de eigen prestaties. Wanneer de uitvoering naar eigen idee naar behoren is, zal de dienst niet geneigd zijn hier veel (extern) rumoer aan te geven. Als gevolg hiervan is er binnen de dienst wat weinig aandacht voor PR. Dit heeft de eerdergenoemde barrières versterkt.

Hier moet benadrukt worden dat de dienst wel op diverse momenten heeft geïnvesteerd in het toelichten van de gemaakte keuzes, om zo het draagvlak voor de ingeslagen weg te vergroten. Het informeren over *wat* de plannen zijn is echter wezenlijk iets anders dan het communiceren over vorderingen en het uitdragen van successen (zie ook paragraaf 6.2). Een sterkere inzet op dit laatste aspect van PR had kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen bij de Raad en had ingebracht kunnen worden als argument om meer middelen ter beschikking te krijgen. Aandacht voor *public relations* geeft bovendien vaak openingen in het gesprek met kritische partijen in de omgeving.

Conclusie

Tijdens de uitvoering van het ontwikkelprogramma hebben diverse belemmeringen gespeeld die het mogelijke succes van het programma hebben beïnvloed. De nuchtere interne cultuur maakte het lastig deze belemmeringen weg te nemen.

3.6 Stap 6: korte termijn successen

Succes werkt motiverend. Om verandering door te zetten is het daarom belangrijk **'snelle successen'** te kunnen boeken. Bij het stellen van doelen betekent dit dat er ook enkele korte termijn doelen nodig zijn, die relatief makkelijk te halen zijn. Door degenen die bijdragen aan het behalen van deze resultaten te belonen, neemt de motivatie voor verdere verandering toe.

¹ Gemeente Groningen (2006). Alle Stadjes Actief! Hoe werkt SOZawe mee?' Dienst SOZA-WE, gemeente Groningen.

Successen vieren werkt stimulerend voor een organisatie die in ontwikkeling is, maar werkt ook positief door op de beeldvorming bij andere partijen. Het motiveert, het stimuleert tot samenwerking en een positieve indruk draagt bij aan goodwill.¹ En dat is nodig, zeker als organisatie die weinig middelen heeft en veel werk te verzetten. Het benadrukken van resultaten en het benoemen van goede prestaties staat volgens meerdere respondenten ver af van de nuchtere, zakelijke cultuur van de dienst SOZAWE.

Bereikbare doelen, zichtbare resultaten

Om successen te kunnen vieren is het noodzakelijk dat er concrete, zichtbare resultaten worden behaald. Hiervoor is het belangrijk niet alleen ambitieuze einddoelen te stellen, maar ook enkele 'quick wins': bereikbare doelen. Het ontwikkelprogramma zelf kent dergelijke 'quick wins' niet. Het ontwikkelprogramma stelt bijvoorbeeld: 'Het doel van SOZAWE is zoveel mogelijk stadjes actief, en dus zo weinig mogelijk bijstandsklanten. SOZAE wil bovengemiddeld presteren door het aantal bijstandsklanten te verminderen tot onder het landelijk gemiddelde'.² Ook de jaarplannen kennen, ten aanzien van de organisatieontwikkeling, overwegend abstracte doelstellingen. Ter illustratie geven we hier enkele voorbeelden.

<i>Voorbeelden: relevante doelstellingen en subdoelstellingen³</i>	
<i>2006⁴</i>	Verbetering van de dienstverlening aan de klant <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbeteren van de bereikbaarheid (fysiek, telefonisch, schriftelijk, internet) ▪ Burgers respectvol bejegenen Verbeteren professionalisering bedrijfsvoering <ul style="list-style-type: none"> ▪ Systematische verbetering van ondersteuningsprocessen
<i>2007⁵</i>	Professionaliseren van medewerkers <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbeteren kwaliteit van besluiten ▪ Klantmanagement Verbeteren dienstverlening <ul style="list-style-type: none"> ▪ Invoeren één contactpersoon ▪ Afhandeling aanvragen WWB binnen 4 weken
<i>2008⁶</i>	Professionaliseren van medewerkers <ul style="list-style-type: none"> ▪ Invoering en handhaving van klantmanagement Samenwerking met ketenpartners op de regionale arbeidsmarkt <ul style="list-style-type: none"> ▪ SOZAWE breidt haar netwerk aan werkgevers uit met 30% ▪ Sozawe sluit samen met haar partners arrangementen af met werkgevers ▪ SOZAWE sluit samenwerkingsconvenanten af met gemeenten in de regio.
<i>2009⁷</i>	SOZAWE is een professionele, slagvaardige en betrouwbare organisatie: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een aanvraag voor een uitkering wordt binnen 20 dagen afgehandeld ▪ Er zijn geen gegronde klachten met betrekking tot bejegening door de dienst SOZAWE is een organisatie waar mensen graag werken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hogere score op medewerkerstevredenheid dan bij vorige meting ▪ Identificatie van medewerkers met missie en visie ▪ Implementatie van competentie management

¹ Kotter, J. P. 1995. Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review (March-April): 59-67.

² Ontwikkelprogramma *Alle Stadjes Actief!*

³ Deze lijst is uiteraard niet uitputtend, uit de jaarplannen zijn enkele voorbeelden gekozen.

⁴ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2006). *Jaarplan 2006 Sociale Zaken en Werk, Groningen, maart 2006.*

⁵ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2006). *Jaarplan 2007 Sociale Zaken en Werk, Groningen, november 2006. 2007.*

⁶ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2007). *Jaarplan 2008. Versie 3.5. Groningen.*

⁷ Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2009). *Jaarplan SOZAWE 2009. Versie 1.6. Groningen, 11 december 2008.*

De mate waarin deze doelstellingen concreet zijn, en de mate van aansluiting tussen de jaar-doelstellingen en deze subdoelstellingen verschilt per jaar. Door het ontbreken van een concreet einddoel van het ontwikkelprogramma als geheel is de relatie tussen deze jaardoelstellingen en het einddoel van de verandering bovendien niet altijd concreet te maken.

Thematisch gezien is er een logische aansluiting tussen doelen van verschillende jaren te zien. Er is echter geen logische opeenvolging in de doelen, waarbij aan de aard van de doelstellingen zichtbaar is dat er naar een einddoel toegewerkt wordt. Ook komen enkele doelen in meerdere jaren terug, zonder dat duidelijk wordt welke voortgang op dat doel is gemaakt in een eerder jaar. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de doelstellingen rond invoering van klantmanagement, waardoor niet helder wordt of de invoering hiervan al beoogd was in 2006 en 2007. Ook de subdoelstellingen zijn bovendien vaak moeilijk meetbaar en geen 'quick wins'.

Wanneer er resultaten werden behaald waren deze vaak moeilijk benoembaar. Een cultuuromslag of een nieuwe insteek in de manier van klanten benaderen is een verschuiving die weinig zichtbaar is en moeilijk expliciet te maken. Wanneer de doelstellingen en planning van realisatie niet expliciet is gemaakt, is het daardoor ook moeilijk voortgang te benoemen, resultaten zichtbaar te maken en deze successen te vieren.

Conclusie

De dienst SOZAWE stelt ambitieuze doelen. De dienst vertaalt echter nog niet altijd haar abstracte, lange termijn doelen naar concrete, realistische doelstellingen. Dat maakt het behalen van doelstellingen moeilijk. Het vieren van successen zit daarnaast niet in de natuur van de dienst. Daardoor zijn korte termijn successen onvoldoende gevierd.

Aanbevelingen

- Breng meer samenhang aan in de doelstellingen, door lange termijn doelen onder te verdelen in concrete, haalbare subdoelen. Dit kan tegelijkertijd de fasering van langdurige trajecten duidelijker maken.
- Door concrete, haalbare doelen te formuleren kan het behalen van resultaten en het vieren van die successen meer een onderdeel van de bedrijfscultuur worden.
- De aandacht voor het belang van het belonen van prestaties kan binnen het management van de dienst nog toenemen.

3.7 Stap 7: voortbouwen op verandering

Voortbouwen op verandering: Veel veranderprocessen mislukken omdat ze te snel gestopt worden. Echte verandering gaat diep in de haarvaten van de organisatie. Om op de lange termijn verandering vol te houden, is het bijvoorbeeld nodig om na elk tussenresultaat duidelijk te benoemen wat er goed ging in het proces, en wat er beter kan. Het steeds opnieuw verleggen van de doelen (tot het einddoel is bereikt) hoort daar ook bij.

Inzet van de projecten en pilot Klantmanagement als instrument om verandering uit te bouwen

Een verandering in een organisatie wordt idealiter in hoog tempo en in een afgebakende tijdspanne geïnitieerd. Voor het realiseren van een omslag in 'mindset' van medewerkers wordt doorgaans een periode van ca. 6 tot 9 maanden gehanteerd. Bij de gedragsverandering die dient te volgen op zo'n verandering in visie en werkwijze is *geleidelijkheid* wel degelijk van belang. Echte gedragsverandering moet inslijten en langzaam onderdeel worden van stan-

daardprocessen. De inzet van projecten om de nieuwe visie te vertalen in werkwijzen en die breed binnen de organisatie te verspreiden is daarbij een beproefde methode. Doorgaans vindt echter eerst de cultuurtransitie plaats, waarin een breed draagvlak wordt gecreëerd voor de nieuwe visie en nieuwe denkbeelden.¹

In die zin past de gekozen strategie vanuit de dienst SOZawe bij duurzame verandering. Nieuwe werkwijzen werden in de projecten Werkwijze®, Inkomenswijze® en Zorgverwijze® uitgetoetst en getoetst, en geëvalueerd en bijgeschaafd voordat werd overgegaan tot een brede implementatie. Deze trajecten zijn echter ingezet als *voorbereiding op* de verandering, en niet als instrument voor *inbedding, verankering en borging* van de verandering.

Veranderde context

De gekozen strategie waarbij de cultuuromslag werd gerealiseerd over een periode van vier á vijf jaar is bovendien geënt op de verwachting van een gelijkblijvende context. Een systeem van klantmanagement is in veel gemeenten ingevoerd rond 2006, toen het initiatief voor re-integratie in toenemende mate bij gemeenten kwam te liggen, het aantal klanten afnam door aanhoudende economische groei en er ruim voldoende middelen waren voor re-integratietrajecten. Toen de verandering van werkwijzen in Groningen breed werd geïmplementeerd (in 2010, 2011) was deze context ingrijpend gewijzigd. Het economisch tij, het lokale en landelijke politieke speelveld en de beschikbare middelen zijn niet meer vergelijkbaar met de situatie in 2006.

In die context nam binnen en buiten de dienst het draagvlak voor de ingezette verandering vanaf 2010 snel af. Zoals één van de respondenten verwoordde: 'er groeide het besef dat er werd gewerkt aan een systeem dat er jaren eerder had moeten zijn'.

De uitdagingen in de toekomst zijn het onderwerp van hoofdstuk 5.

Conclusie

Een pilot met een nieuwe werkwijze is een goed instrument om verandering uit te bouwen en goede nieuwe oplossingen breed onder medewerkers te verspreiden. Doordat de pilot (en de voorbereidende trajecten) bij de dienst SOZawe zijn ingezet in het *voorbereidingstraject* is deze kans niet optimaal benut. Op dit moment is voortbouwen op de gerealiseerde verandering niet meer aan de orde: de huidige context van de dienst SOZawe vergt een nieuwe visie en een nieuwe horizon. In de nabije toekomst zijn weer nieuwe veranderingen noodzakelijk.

Aanbeveling

- Verleg bij een cultuurverandering het zwaartepunt meer naar voren: door een cultuurtransitie meer aan de voorkant van het proces uit te voeren, wordt het draagvlak voor projecten en een pilot rond werkwijzen groter en de urgentie van een snelle, brede uitvoering van dergelijke pilots neemt toe. Daarmee kan een pilot een sterkere toegevoegde waarde hebben voor het verandertraject: de bijdrage aan het duurzaam voortbouwen aan de verandering en het realiseren van gedragsverandering is dan groter.

¹ Straathof, A.J.M. (2009). Zoeken naar de kern van cultuurverandering. Erasmus Universiteit Rotterdam.

3.8 Stap 8: verankeren van verandering

Verankeren van verandering: Om de verandering te laten beklijven moet het onderdeel worden van de organisatie. Dat is de moeilijkste stap. De doelen en waarden die met de verandering worden nagestreefd moeten daarvoor in lijn zijn met de dagelijkse praktijk van de uitvoeringsorganisatie. Voor een duurzaam effect moeten leiders in de organisatie ook blijvend betrokken zijn bij de verandering.

De context zoals geschetst in de voorgaande paragraaf is ook van invloed op het verankeren van de gekozen werkwijze. De huidige omstandigheden noodzaken de gemeente om de bakens weer te verzetten. In de nabije toekomst zal een deel van de dienst SOZAWE bijvoorbeeld samengaan met het SW-bedrijf Iederz. De organisatiestructuur, cultuur en werkwijzen zullen (ook) hierdoor weer wijzigen.

Tegelijkertijd is in het najaar van 2011 een groot gedeelte van de directie van de dienst SOZAWE van samenstelling veranderd. Met het vertrek van leiders of het verplaatsen van leidinggevendenden naar andere posities binnen de organisatie is ook een deel van de motivatie en overtuiging voor het voorbije ontwikkeltraject uit de organisatie verdwenen. Deze ontwikkelingen kunnen het verankeren van de voorgaande veranderingen bedreigen.

Conclusie

Gezien de toekomstige veranderingen binnen de dienst SOZAWE is het niet noodzakelijk en niet gewenst om alle verworvenheden van de organisatieontwikkeling die tussen 2006 en 2011 heeft plaatsgevonden te behouden. Een aantal aspecten, zoals de professionalisering van werkwijzen van klantmanagers en de professionalisering van de bedrijfsvoering, zullen wel behouden blijven.

Aanbevelingen

- Benoem de aspecten van de cultuuromslag die ook voor de toekomst behouden blijven expliciet.
- Geef in plannen voor de organisatieverandering ook uitdrukkelijk aan welke aspecten niet behouden kunnen blijven, en wat daarvan de achtergrond is.
- Kennis van de ontwikkelingen in voorgaande jaren is ook voor nieuwe leidinggevendenden van belang, om nieuwe veranderingen effectief en op passende wijze te kunnen doorvoeren. Behoud (enige) ervaring en kennis van de dienst, ook in het nieuwe directieteam.

4 De rol van communicatie

In dit hoofdstuk besteden we expliciet aandacht aan communicatie over de reorganisatie tussen dienst en College, College en Raad en tussen de dienst en samenwerkingspartners. Communicatie betreft meer dan afspraken maken en informatie verstrekken – en het gaat ook niet alleen over politieke sensitiviteit. In brede zin gaat het over goede relaties, korte lijnen, samenwerking en verstandhouding. Uit alle gesprekken blijkt dat communicatie rondom de dienst SOZAWE in deze zin een belangrijke rol heeft gespeeld in de periode 2006-2011. In dit hoofdstuk fungeren de reorganisaties van de dienst SOZAWE als illustratie voor de wijze waarop deze communicatie is verlopen.

4.1 Communicatie tussen dienst en wethouder/College

In de jaren 2006-2011 verliep de samenwerking tussen directie van de dienst en de wethouders vrij stroef. Dit had een aantal verschillende oorzaken.

Accenten in beleid

Een gemeentelijke dienst bevindt zich altijd in een politiek speelveld. Afhankelijk van het College kan de koers of de nadruk in het beleid verschuiven. In de periode 2006-2011 de portefeuille Sociale Zaken in Groningen bezet is geweest door drie verschillende wethouders, met een sterk wisselende politieke kleur (VVD, SP, PvdA). Dat betekende voor de dienst dat de inhoudelijke accenten die door wethouders werden gelegd ook sterk verschillen tussen Collegeperiodes. De onderwerpen die aan de reorganisatie raken – zoals klantmanagement, focus in de re-integratie en inzet van instrumenten – stonden daardoor niet altijd even hoog op de politieke agenda.

Noodzaak van informatieverstrekking

Een wethouder hoeft niet betrokken te zijn bij alle ins en outs van de dienst SOZAWE. Daarbij is er o.a. onderscheid tussen informatie over de richting (politiek) en de invulling hiervan in de uitvoering (bedrijfsvoering). In de periode 2006-2011 verschilden de directie van de dienst en de wethouders (zowel Peter Verschuren als Elly Pastoor) van inzicht over de grens tussen politiek en bedrijfsvoering. Het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties werden, bijvoorbeeld, binnen de dienst gezien als een interne aangelegenheid (bedrijfsvoering). Het politieke belang hiervan is in de jaren 2006-2010 door de wethouder ook niet in de discussie ingebracht. Informatie over dit dossier werd in die periode niet, niet volledig of niet tijdig gedeeld met de wethouder. Relevante informatie werd toen ook niet altijd uit eigen beweging aan wethouder en College verstrekt. Door de dienst aangeleverde informatie over de reorganisatie was bijvoorbeeld vaak verwerkt in andere stukken (jaarverslagen, financiële overzichten) maar werd niet expliciet geagendeerd.

Prognoses en middelen

In dezelfde periode (2006-2010) ging veel aandacht uit naar de vraag of de dienst de eigen begroting onder controle had en adequaat prognoses kon maken. Hoewel de dienst in con-

trol was, had ze geen overzicht van de belangrijkste issues die speelden¹. De informatievoorziening was lange tijd zeer stroef. Dat leidde tot de perceptie van een patroon van financiële issues bij de dienst SOZAWE, die geen goed heeft gedaan aan de samenwerking tussen de wethouder en de dienst.²

Geen heldere afspraken

Er zijn geen heldere afspraken gemaakt over de (wijze van) communicatie over de reorganisatie. Zo is niet afgesproken wanneer er een overzicht van de stand van zaken zou komen of met welke frequentie er overleg over de voortgang zou plaatsvinden. Door de streeve samenwerking tussen de directie van de dienst en de wethouder werden dergelijke zaken in de periode 2006-2010 slechts mondjesmaat en alleen in bilateralen uitgewisseld.

Rol van de wethouder

Bovengenoemde zaken leidden ertoe dat in de relatie tussen dienst en wethouder veel aandacht uitging naar de (wijze van) informeren en communiceren. Dit stond de totstandkoming van een opbouwende samenwerkingsrelatie in de weg. Zo'n samenwerking werd overigens vanuit beide kanten ook niet gezocht. Zoals betrokkenen het verwoordden: 'er was sprake van een werkverstandhouding, maar tot samenwerking kwam het niet'.

Een dermate koele relatie heeft ook zijn weerslag gehad op de uitvoering van het ontwikkelprogramma. De wethouder voelde bijvoorbeeld niet de ruimte om mee te denken op inhoud of planning. Omgekeerd zocht de dienst weinig inhoudelijke ruggespraak. Al met al was de wethouder in de periode 2006-2010 niet in de rol was die hij zou moeten hebben. Ten aanzien van de reorganisatie had hij niet het overzicht op de gevolgde koers, de gemaakte keuzes, de planning en de consequenties die dat had voor de dienstverlening. Dit overzicht heeft hij vanuit de dienst niet aangeboden gekregen, maar hij heeft hier ook niet uitdrukkelijk om verzocht.

Samenwerking rond reorganisatie van de uitvoering

Ten tijde van de reorganisatie van de uitvoering (2010 en 2011) was de samenstelling van het College veranderd, waardoor er een andere wethouder portefeuillehouder was. Volgens de directie van de dienst was deze wethouder in eerste instantie weinig geïnteresseerd in de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie. Ook op de verhoudingen met deze wethouder hebben discussies over de financiële prognoses van de dienst SOZAWE een nadelige uitwerking gehad.

Stroomlijning van de samenwerking

Gedurende bijna 5 jaar (2006-2011) is er sprake geweest van een streeve samenwerking tussen de wethouder en de directie van de dienst SOZAWE. In die tijd is er zeer weinig actie ondernomen om deze situatie te veranderen. Onderling is de situatie enkele malen uitgesproken, maar er is tot medio 2010 geen externe begeleiding ingezet. In 2010 is er, volgens meerdere respondenten, een éénmalige mediation-sessie geweest tussen de algemeen directeur van de dienst SOZAWE en de wethouder.³

Conclusie

De samenwerking en communicatie tussen (directie van) de dienst SOZAWE en de wethouder(s) is jarenlang stroef verlopen. Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste is in de praktijk

¹ Groen, U. (2011). *Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen*. HEC, p.7

² Groen, U. (2011). *Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen*. HEC

³ E-mailwisseling over het mediationtraject.

de grens tussen inhoud, politiek en bedrijfsvoering niet altijd scherp te trekken. Het *hoe* van een verandering raakt soms sterk aan de *richting*. Het toch scherp willen trekken van de grens tussen bedrijfsvoering en politiek heeft contraproductief gewerkt op de relatie tussen wethouder en dienst.

Ten tweede zijn de communicatielijnen tussen dienst en wethouder nauwelijks georganiseerd geweest. De voortgang van het ontwikkelprogramma stond niet periodiek op de overlegagenda.

Aanbevelingen

- Daar waar veranderingen de kwaliteit van de dienstverlening kunnen beïnvloeden dient de wethouder altijd op de hoogte te zijn. Het is belangrijk periodiek af te stemmen over een groot thema als een reorganisatie of verandertraject.
- Maak scherp op welke onderwerpen – en op welke momenten – goede afstemming nodig is. Schakel tijdig ondersteuning in wanneer dit niet vloeiend verloopt.

4.2 Communicatie met Raad

Een eerder rapport over de dienst SOZAWE uit 2011 stelt dat het de dienst 'niet lukt een dusdanig goede vertaalslag te maken in de informatievoorziening naar het politiek bestuurlijk niveau dat die daar tot tevredenheid leidt.'¹ Dit verstoort niet alleen de relatie tussen dienst en wethouder, maar ook het beeld over de dienst SOZAWE bij de Raad is hierdoor verstoord geraakt.

Functioneren van de dienst

De Raad heeft een duidelijk beeld van wat ze verwacht van een dienst SOZAWE en de communicatie vanuit die dienst (via College). In het groepsgesprek dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd geven Raadsleden aan dat een optimaal functionerende dienst volgens hen flexibel, initiatiefrijk, betrouwbaar, zorgvuldig, politiek sensitief en zelfstandig is.

De Raadsleden signaleren, terugkijkend op de afgelopen jaren, op verschillende van deze punten een mismatch tussen dat ideaalbeeld en de daadwerkelijke prestaties van de dienst SOZAWE. Men had sterk het gevoel dat de gemaakte keuzes (ook ten aanzien van de reorganisatie) star en onveranderlijk waren: er miste flexibiliteit en creativiteit. Enkele Raadsleden noemen zelfs het gevoel dat de dienst onvoldoende betrokken was op de kern van zijn taak: klanten ondersteunen richting werk. Er is in de jaren 2006-2011 een groot wantrouwen geweest jegens de dienst en de correctheid van de informatie vanuit de dienst. Deze argwaan is nog niet geheel verdwenen: vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard. De Raad ziet wel in dat het noodzakelijk is dit vertrouwen te herstellen om de dienst nu in staat te stellen optimaal (zelfstandig, initiatiefrijk) te functioneren.

Communicatie

Raadsleden zeggen in het groepsgesprek heldere, gestructureerde informatie over relevante dossiers te verwachten. Over de reorganisatie verwachten ze bijvoorbeeld: informatie over uitgangssituatie, planning, doelen, voortgang en de effecten op de uitvoering en dienstverlening. Dit soort informatie is er niet of nauwelijks geweest. In juni 2009 is de Raad wel vrij uitgebreid geïnformeerd over mogelijkheden voor samenwerking tussen SOZAWE en DSW enerschikking van dienstverlening tussen beide partijen.²

¹ Groen, U. (2011). *Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen*. HEC, p.9.

² Raadsvoorstel 2008-2009, GR 09, onderwerp samenwerking SOZAWE-DSW.

De Raad heeft, tegelijkertijd, zelf ook niet om dergelijke informatie gevraagd. Meer abstracte vraagstukken (opereert de dienst nog naar behoren, welke effecten heeft het ontwikkeltraject op de kwaliteit en dienstverlening aan klanten) zijn door de Raad niet aan de orde gesteld. Gedurende een groot deel van de periode van het ontwikkelprogramma lag in de Raad de nadruk op de kwaliteit van de prognoses en de informatievoorziening vanuit de dienst. Dit vormde in 2010 de aanleiding om een verbeterplan op te stellen waarin de dienst acties presenteerde om de informatievoorziening op peil te brengen. Na de presentatie van dit verbeterplan begon het vertrouwen van de Raad in de dienst SOZawe weer toe te nemen.¹

Conclusie

Bij de uitkomst van het ontwikkelprogramma hebben noch College noch Raad gevraagd op welke momenten de dienst hen zou informeren over de voortgang. In het algemeen heeft de Raad heeft, ook naar eigen zeggen, aangaande de reorganisatie tussen 2006 en 2010 weinig kritisch en op afstand gereflecteerd. Vragen waren vaak reactief en betroffen vooral informatie over prognoses en resultaten. De Raad heeft daardoor de dienst SOZawe (te) sterk gecontroleerd.

Aanbevelingen

Aan College

- Neem de Raad meer mee in het besluitvormingsproces rond belangrijke issues. Schets bijvoorbeeld verschillende scenario's of keuze-opties.
- De activiteiten van de dienst mogen nadrukkelijker geëvalueerd worden. Laat zien als dienst welke kansen worden benut, welke voortgang wordt geboekt en hoe op ontwikkelingen wordt gereageerd. Kortom: laat de ondernemende, innovatieve kant van de dienst zien. Dit geeft de Raad ook de kans om het beeld van de dienst positief bij te stellen.

Voor de Raad

- Monitor belangrijke dossiers, vraag actief om in voortgangsinformatie. Denk in die zin ook actief mee met ontwikkelingen die gaande zijn binnen (belangrijke) diensten in de stad.
- Benoem bij meerjarenplannen of veranderingstrajecten welke voortgangsinformatie gewenst is en op welke momenten. Communiceer hier helder over.

4.3 Communicatie met samenwerkingspartners

Om haar werk uit te voeren vindt afstemming en samenwerking plaats tussen de dienst SOZawe en andere partijen, zowel met andere diensten binnen de gemeente als met externe partijen. Binnen dit onderzoek hebben we gesproken met acht partijen die actief zijn op het terrein van arbeidsmarkt, zorg, jeugd en/of onderwijs over hun ervaringen met dienst SozaWe en de effecten die zij zien van de reorganisatie.² Hierbij komen drie centrale elementen naar voren:

¹ Gemeente Groningen (2010). *Sozawe vooruit! Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZawe*; Nota aan de Raad dd. 18 maart 2011. SZ 11.2561159. Onderwerp: Stand van Zaken verbeteracties informatie en financiering dienst SOZawe; Nota aan de Raad dd. 24 november 2011. SZ 11.2826462. Onderwerp: *Evaluatie SOZawe Vooruit!*

² De afstemming tussen de Kamer van Koophandel en de dienst SOZawe bevindt zich in een beginfase, waarbij gesprekken worden gevoerd over mogelijkheden voor samenwerking. Om deze reden is de reactie van de Kamer van Koophandel enkel verwerkt in hoofdstuk 5.

- lastige toegankelijkheid van de dienst SOZAWE
- weinig actieve opstelling, gebrek aan elan binnen de dienst
- waardering voor de kennis en kunde van individuele medewerkers.

Lastige toegankelijkheid

De partijen ervaren zonder uitzondering knelpunten in de toegankelijkheid van de dienst SOZAWE. In de afgelopen jaren zijn veel vaste contactpersonen die externe partijen voorheen hadden op een andere plek terecht gekomen of uit dienst gegaan. Het is voor externe partijen onduidelijk wie binnen de dienst waar verantwoordelijk voor is en pogingen om dit te achterhalen lopen vaak op niets uit. De dienst wordt omschreven als gesloten en intern gericht.

De geïnterviewde partijen gaan hier op verschillende manieren mee om. Partijen die uit het verleden nog een band hebben met medewerkers binnen de huidige dienst, benaderen nog steeds hun oude contactpersonen en vinden zo de juiste persoon binnen de dienst. Enkele partijen die geen connecties uit het verleden (meer) hebben, merken in de praktijk dat zij de juiste contactpersoon binnen de dienst niet kunnen vinden. Ze hebben het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden en krijgen niet of pas heel laat antwoord op hun vragen. Deze partijen haken uiteindelijk af. Zij nemen steeds minder contact op met de dienst SOZAWE en kloppen voor afstemming en samenwerking steeds vaker aan bij andere partijen die mogelijk een bijdrage zouden kunnen leveren, zoals andere gemeentelijke diensten en het UWV ('om de dienst SOZAWE heen werken').

Enkele partijen zien recent een verbetering in de opstelling van de dienst SOZAWE richting externe partijen. Zij zien meer openheid en overleg (ook op initiatief van de gemeente zelf) en ervaren dat er meer geluisterd wordt naar hun inbreng. De huidige wethouder Elly Pastoor wordt gezien als belangrijke aanjager van deze ontwikkeling. Deze verbetering van de toegankelijkheid van de dienst SOZAWE wordt echter door de meerderheid van de gesproken externe partijen (nog) niet herkend.

Weinig actieve opstelling, gebrek aan elan

Een tweede gedeelte ervaring is dat het merendeel van de externe partners de houding van de dienst SOZAWE ziet als niet actief en zeker niet proactief. Dit uit zich in trage reacties op verzoeken waarbij steeds eerst op een hoger niveau moet worden afgestemd, het uitblijven van antwoord op gestelde vragen en niet worden teruggebeld wanneer de externe partner hier om heeft gevraagd. Drie partners stellen dat arbeids- en/of werkervaringsplaatsen die zij aanbieden voor klanten van de dienst SOZAWE door de dienst niet worden gevuld. Hierdoor blijven plaatsen leeg of gaat de externe partij op andere plekken op zoek naar geschikte kandidaten. Voor deze partijen is het niet aanleveren van klanten door de dienst SOZAWE een risico voor hun eigen inkomsten en voor de relatie met hun eigen klanten. Werkgevers die een plek beschikbaar stellen, verwachten immers een snelle reactie, zo stelt men.

Meer in breder zin missen externe partners een bepaalde 'schwung' of 'elan' binnen de dienst. De nadruk binnen de dienst ligt, zo ervaren partners, op het voldoen aan regels en kaders. Er is bij externe partners behoefte aan meer creativiteit, meer meedenken, soms ook het opzoeken van grenzen als dit nodig is om een klant toch op een juiste (arbeids)plek te krijgen.

Waardering voor individuele medewerkers

De kritische mening over de dienst als geheel die hierboven is verwoord, staat in contrast met de waardering die de geïnterviewde partners hebben voor de inhoudelijke kwaliteit van indivi-

duele medewerkers van de dienst SOZAWE. Op het moment dat er contact is gelegd met de juiste medewerker binnen de dienst, zijn externe partijen positief te spreken over de kennis, kunde en betrokkenheid van medewerkers. Wanneer er een goede, vaak al langer bestaande relatie met de verantwoordelijke medewerker binnen de dienst aanwezig is, wordt de samenwerking positiever beoordeeld.

Conclusie

De combinatie tussen de lastige toegankelijkheid en het gebrek aan proactieve inzet maakt dat het merendeel van de geïnterviewde externe partners de dienst SOZAWE op dit moment niet ziet als een betrouwbare en constructieve samenwerkingspartner. Tegelijkertijd benadrukken de externe partners dat de inhoudelijke kwaliteit van de medewerkers binnen de dienst goed is. Dit geeft aan dat er potentie is om op korte termijn de samenwerkingsrelaties te verbeteren.

Aanbevelingen

- De dienst SOZAWE voert haar taken niet alleen uit. Er is altijd samenwerking met externe partijen, en de dienst en deze partijen staan vaak in een onderlinge afhankelijkheidsrelatie tot elkaar. Besteed aandacht aan de consequenties van plannen voor deze partijen.
- Wanneer er fouten worden gemaakt die de bedrijfsvoering van samenwerkingspartners beïnvloeden of zelfs bedreigen, is het van belang hier alert op te reageren.
- Spreek verschillen van inzicht uit.
- Voor externe partijen zijn korte lijnen en vaste aanspreekpunten een eerste vereiste. Probeer de contacten met externe partijen te stroomlijnen, zodat er vaste contactpersonen zijn.
- Reageer op verzoeken van externe samenwerkingspartners, ook wanneer je als medewerker van de dienst niet de eerst aangewezen contactpersoon bent. Leg dan snel de verbinding met de juiste contactpersoon binnen de dienst.

5 Toekomst in verandering

Het ontwikkelprogramma 'Alle stadgers actief' en de uitrol daarvan in de jaren 2006-2011 heeft grote invloed gehad op de huidige staat en inrichting van de dienst SOZAWE. Tegelijkertijd is het speelveld rond de dienst volop in beweging: de uitdagingen van nu zijn heel anders dan de context die de aanleiding vormde tot het ontwikkelprogramma. Welke veranderingen komen op de dienst af? Wat zijn daarbij de risico's en kansen voor de dienst SOZAWE, gelet op de outcome van het ontwikkelprogramma?

5.1 Beeld van de toekomst

Huidige situatie

De huidige omgeving van de dienst SOZAWE verschilt op cruciale punten van de uitgangssituatie ten tijde van het ontwikkelprogramma in 2006. Ten eerste is het economisch tijdschrift anders dan in 2006. De (jeugd)werkloosheid loopt sterk op, ook in Groningen en omliggende gemeenten. Ondernemers zijn na de crisis van 2008 voorzichtiger geworden en zijn vaak grotendeels door hun reserves heen. Dat betekent dat de ruimte om nieuw personeel (uit de bijstand) aan te nemen voor hen vaak zeer beperkt is.

Daarnaast staat de Wet Werken naar Vermogen (Wwv) voor de deur, die tot gevolg heeft dat gemeenten nieuwe, grote doelgroepen toebedeeld krijgen. Deze doelgroepen (o.a. Wajong) staan vaak op grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook de gemeente Groningen is al volop bezig met de voorbereiding op de Wwv – en aansluitend de decentralisaties rondom Jeugdzorg en AWBZ. Daardoor verandert niet alleen de werkwijze en inrichting van de dienst SOZAWE dienst, maar het is ook noodzakelijk tot nieuwe samenwerkingsstructuren te komen en beleidsafdelingen te ontschotten. Ook neemt de afhankelijkheid van regiogemeenten ten opzichte van een centrumgemeente als Groningen toe: de visie en koers die in Groningen wordt uitgezet, zal een groot effect sorteren in de hele regio.

Terwijl de verantwoordelijkheden van de gemeente voor re-integratie groter worden, nemen de budgetten drastisch af. Daarmee wordt meer en meer duidelijk dat een dienst SOZAWE haar taken niet alleen kan uitvoeren. Strategisch samenwerken met andere diensten binnen de gemeente, regiogemeenten, sw-bedrijven, ondernemers, re-integratiebedrijven, zorg en onderwijspartijen zal noodzakelijk zijn.

Toekomst in Groningen

De gemeente Groningen en de dienst SOZAWE zijn zich volledig bewust van deze uitdagingen. Binnen de gemeente wordt ook hard gewerkt aan het klaarstomen van de organisatie voor de nabije toekomst. Een onderdeel daarvan is het formuleren van een krachtige, richtinggevende visie, die uitstraalt dat iedereen die kán werken ook een bijdrage moet leveren aan de stad.

Daarnaast is er binnen de gemeente Groningen gekozen voor het ineenstrengelen van delen van de dienst SOZAWE en het SW-bedrijf Iederz. Taken en doelen van beide organisaties overlappen elkaar deels. Door deze takken in elkaar te schuiven tot een nieuwe uitvoeringsorganisatie kan er wellicht efficiënter en slagvaardiger gewerkt worden.

In de interviews is met een groot aantal betrokkenen gesproken over de uitdagingen die de dienst te wachten staan. De respondenten signaleren een aantal risico's en een aantal kansen voor de toekomst.

5.2 Stuurkracht binnen de dienst

Huidige situatie

Het huidige directieteam van de dienst SOZAWE is grotendeels anders qua samenstelling dan het directieteam dat het ontwikkelprogramma tussen 2006 en 2011 heeft geïnitieerd, begeleid en afgerond. Deze veranderingen hebben tot gevolg dat er de omgeving van de dienst zorgen zijn over de stuurkracht binnen de dienst. Die zorgen hangen vooral samen met de omvang van de taak die de dienst SOZAWE te wachten staat, en de vraag of een nieuwe directie voldoende geëquipeerd is om die uitdagingen het hoofd te bieden. Dat de directie qua samenstelling bestaat uit ervaren directieleden biedt daarbij perspectief. Wel plaatsen betrokken als kanttekening dat een ingrijpend gewijzigde samenstelling aan de top van een organisatie tot onrust kan leiden bij de uitvoerders.

Perspectief voor de toekomst

Bij de directe betrokkenen bij de dienst (wethouders, programmamanagers van decentralisaties) heerst vooral een gevoel van vertrouwen in de nieuwe directie. Een nieuwe samenstelling van het team geeft ook nieuwe mogelijkheden, nieuwe inzichten en nieuw elan. De energie die daaruit voortkomt kan juist een sterke positieve bijdrage leveren aan de toekomstige ontwikkelingen.

Conclusie en aanbeveling

Diverse respondenten hebben zorgen geuit over de stuurkracht van de dienst SOZAWE. Hoewel de samenstelling van de huidige directie vertrouwen geeft, is het belangrijk deze zorgen te adresseren wanneer ze een grotere rol gaan spelen. Zeker wanneer er ingrijpende organisatieveranderingen komen, zoals bij het verstrengelen van het SW-bedrijf en uitvoeringsonderdelen van de dienst SOZAWE, is het belangrijk om ook op managementniveau vanuit beide organisaties ervaren leiders te betrekken. Immers, het is belangrijk dat het vertrouwen in de huidige bestuurders ook overeind blijft wanneer er tegenvallers komen in het komende traject.

5.3 Kritische omgeving

Houding van samenwerkingspartners

Een tweede risico dat wordt benoemd betreft de kritische omgeving van de dienst SOZAWE. Verschillende belangrijke samenwerkingspartijen in de stad kijken kritisch tegen de dienst aan. De partijen verschillen in de heftigheid van hun mening, maar er zit wel een duidelijke lijn in hun ervaringen: ze ervaren de dienst SOZAWE als slecht bereikbaar, onvoldoende proactief en onvoldoende initiatiefrijk. Samenwerkingspartijen hebben er behoefte aan meer samen op te trekken met de dienst, en duidelijker gezamenlijke doelen te formuleren.

Ook is het belangrijk dat de dienst onderkent dat deze partijen in de stad voor hun bedrijfsvoering (grotendeels) afhankelijk zijn van de kwaliteit van werken bij de dienst SOZAWE. Haperingen in de dienstverlening bij SOZAWE hebben daardoor verstrekken gevolgen, zowel

voor de cliënten als ook voor de samenwerkingspartners.

Wanneer de druk op de samenwerking in de toekomst – door een vergroting van de taken en een afname van de budgetten – nog groter wordt dan hij nu al is, is een herijking van de samenwerkingsstructuren van belang.

Samenwerken in de toekomst

Voor de toekomst zien externe partners meerdere uitdagingen voor de dienst SOZAWE. Allereerst dient de dienst te laten zien dat zij een betrouwbare en constructieve samenwerkingspartner is. Hiervoor is nodig: het verbeteren van de toegankelijkheid, het vergroten van de betrouwbaarheid door het nakomen van afspraken en geven van snelle reacties, en meer openstaan voor samenwerking en afstemming met externe partijen en meer gebruik maken van hun kennis en ervaring. Deze verbeterpunten krijgen extra urgentie door de komst van de Wwv waarbij de gemeente te maken krijgt met nieuwe doelgroepen en beperkte financiële armslag om deze groepen te bedienen. Om deze uitdaging aan te kunnen, zou de dienst vooral een cultuuromslag moeten maken naar een meer proactieve, creatieve organisatie die denkt in mogelijkheden, initiatief neemt, openstaat voor samenwerking en uit gaat van het gezamenlijk doel van alle partijen, namelijk mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt op een goede plek krijgen.

Een deel van de samenwerkingspartners benoemt overigens dat er sinds het begin van 2012 al wel een positieve kentering in deze richting te bemerken is. Wanneer deze ontwikkeling doorzet en waar mogelijk wordt versterkt, zijn er kansen de kritische houding van de omgeving om te turnen en tot een goede, constructieve samenwerking te komen.

Conclusie en aanbevelingen

Er is bereidheid tot samenwerking bij relevante partijen op het terrein van arbeid, onderwijs en zorg. Deze partijen noemen wel verschillende voorwaarden om tot een positieve samenwerking te kunnen komen (toegankelijkheid, flexibiliteit, creativiteit en coöperativiteit van de dienst). Deze wensen zijn door de dienst zelf niet in kaart gebracht. Deze voorwaarden sluiten aan bij de oorspronkelijke doelen van het ontwikkelprogramma én bij de nieuwe visie van de dienst. Een positieve kentering richting deze voorwaarden wordt door een deel van de externe partijen reeds gezien.

Het is belangrijk om ook bij komende veranderingen voldoende aandacht te besteden aan vragen en zorgen van externe samenwerkingspartners. Wanneer zij betrokken worden bij de veranderingen en op de hoogte zijn van ontwikkelingen kunnen zij anticiperen op de veranderingen die voor hen van belang zijn. Het begrip voor een eventuele slechte(re) bereikbaarheid neemt dan bovendien toe.

5.4 Medewerkers en organisatie-model

Huidige situatie

Het ontwikkelprogramma 'Alle Stadgers Actief' heeft er uiteindelijk toe geleid dat klantmanagers sterker de regie hebben gekregen over de klanten in hun caseload. Het oorspronkelijke doel hierbij was een combinatie tussen sterke regie en een lage caseload, van ca. 60 à 70

klanten per klantmanager.¹ Op het moment dat de reorganisatie werd voltooid was het aantal klanten al sterk gestegen, van ca. 7.300 tot ca. 8.400 klanten. Het aantal klanten in de caseload van klantmanagers is daardoor altijd hoger geweest dan aanvankelijk gewenst, tot bijna 100 klanten per klantmanager.²

Mede daardoor functioneerde het ingezette model in de praktijk niet direct naar behoren.³ Klantmanagers hadden niet de tijd en ruimte om in hun rol te groeien, en besteedden nog te veel tijd aan taken die eigenlijk bij aanpalende afdelingen behoren te liggen, zoals uitkeringsverstrekking en inkomenszaken. Het rendement van de ingezette verandering is daardoor nog niet zichtbaar, en de houdbaarheid van het organisatiemodel waarin de klantmanager centraal staat binnen de dienst (als regievoerder van de klant) wordt sterk aangevochten.

Op het niveau van de medewerkers heeft de periode van bijna 5 jaar organisatieontwikkeling volgens betrokkenen ook zijn sporen nagelaten. Voor veel medewerkers betekende het een periode van aanhoudende onzekerheid over wat de verandertrajecten inhielden en of dat consequenties zou hebben voor de eigen positie binnen de organisatie. De hoeveelheid verandering die medewerkers kunnen dragen is eindig: bij veranderingen op uitvoeringsniveau zal daarom zorgvuldig gekeken moeten worden of de organisatie voldoende 'rek' heeft om deze wijzigingen door te voeren.

Kansen voor de toekomst

Tegelijkertijd zit de kracht van de dienst SOZAWE ook in de capaciteiten van de medewerkers van de dienst. Veel betrokkenen – samenwerkingspartners, wethouder, leidinggevend en managers – roemen de betrokkenheid en motivatie van de klantmanagers en overige medewerkers van de dienst. De medewerkers van de dienst werken daar met hart en ziel. Desgevraagd geeft een ruime meerderheid (96%) van de medewerkers aan dat de dienst SOZAWE ook bij nieuwe wijzigingen nog op hem/haar kan vertrouwen.⁴ De medewerkers zijn dus zeer toegewijd aan de organisatie. Volgens diverse respondenten is de taak die aan hen gesteld wordt op dit moment echter te zwaar: de caseload is, gezien de recente verandering in werkwijzen, nog te hoog.

Conclusies en Aanbevelingen

Voor medewerkers van de dienst SOZAWE is de periode van het ontwikkelprogramma een intensieve tijd geweest. Om diverse redenen functioneert het systeem van klantmanagement in de praktijk nog niet altijd naar behoren. De professionaliseringsslag heeft wel geleid tot een team van medewerkers dat volgens betrokkenen inhoudelijk en qua vaardigheden op orde is. Medewerkers hebben ook een hoge betrokkenheid bij de dienst SOZAWE. Het is belangrijk deze betrokkenheid vast te houden. Wanneer een nieuw verandertraject wordt ingezet is het

¹ Glimmen, W. (2009). *Eindrappport werkwijze@*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen, p. 19

² Ter vergelijking: in het klantgericht werken hanteerde de gemeente Amersfoort een caseload van ca. 50-60 klanten. De laatste jaren loopt ook daar het aantal klanten per klantmanager sterk op, tot ca. 80 in 2011. Dit wordt alsnog als relatief laag gezien: de gemeente Leeuwarden kent bijvoorbeeld een caseload van 120 klanten per klantmanager. Wat een acceptabele omvang van de caseload is, hangt uiteraard nauw samen met de invulling van taken en verantwoordelijkheden van een klantmanager.

³ Meulen, O.R. van der (2012). *Voortgang organisatieontwikkeling*. Stand van zaken van organisatieontwikkeling.

⁴ Beukeveld, M. & K. Kloosterman (2011). *Effectmeting transitie onder medewerkers en klanten van SOZAWE*. Dienst onderzoek en statistiek, gemeente Groningen.

volgens respondenten belangrijk om ten aanzien van de medewerkers de volgende aandachtspunten mee te nemen:

- Bagatelliseer eventuele veranderingen niet. In één van de interviews kwam naar voren dat de veranderingen wellicht 'geleidelijk, stap voor stap' doorgevoerd kunnen worden, om niet te overdrijven wat de dienst te wachten staat. Het onderkennen van de omvang van wat er op de dienst afkomt is een randvoorwaarde voor de toekomst. Wees daarover eerlijk naar medewerkers, dat schept uiteindelijk ook bij hen begrip voor de urgentie van nieuwe veranderingen.
- Complimenteer de medewerkers. Ook in het zware weer van de afgelopen jaren zijn zij het gezicht geweest naar klanten en externe samenwerkingspartijen. En daarbij hebben ze betrokkenheid en deskundigheid uitgestraald. Dat is een waardevolle verworvenheid voor de dienst SOZAWE.
- Overval de medewerkers niet, blijf waar dat mogelijk is dicht bij wat ze nu doen, bijvoorbeeld door het doorontwikkelen van het huidige takenpakket.

5.5 Communicatie

Huidige situatie

De dienst SOZAWE heeft volgens respondenten vooruitgang geboekt in de wijze van communicatie en informatievoorziening. Raadsleden geven aan dat het vertrouwen in de dienst groeit en de samenwerkingsrelatie met de huidige wethouder verloopt volgens zowel wethouder als directie prettig en constructief. Hoewel externe partijen nog kritisch staan ten opzichte van de dienst en de communicatie met hun contactpersonen, zien ook enkele samenwerkingspartners hier een positieve kentering. De wijze van communicatie wordt als gevolg hiervan door vrijwel niemand als risico voor de toekomst benoemd.

Kansen voor de toekomst

Deze versteviging van de relaties met interne en externe samenwerkingspartners is voor de toekomst van de dienst SOZAWE van groot belang. Een soepele interne en externe communicatie op uitvoerend, beleids- en bestuurlijk niveau is immers een randvoorwaarde om snel te kunnen anticiperen op externe ontwikkelingen.

Conclusies en Aanbevelingen

De communicatie vanuit de dienst SOZAWE richting interne en externe partijen is in het afgelopen jaar verbeterd. Houd deze opgaande lijn zoveel mogelijk aan.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek, voortvloeiend uit de eerdere hoofdstukken. In de conclusies komen de doelstellingen voor dit onderzoek, zoals benoemd in paragraaf 1.3, terug in de vetgedrukte kopjes. De eerste doelstelling (evaluatie van het ontwikkelprogramma) is opgesplitst in twee delen: doelen en outcome.

6.1 Uitvoering van het ontwikkelprogramma

Doel 1a: doelstellingen van het ontwikkelprogramma

In 2006 is het meerjarenprogramma "Alle stadgers actief! Hoe werkt SOZAWE mee?" door het College van B&W vastgesteld en naar de Raad gestuurd. Dit ontwikkelprogramma is te zien als een 'kapstok' voor de ontwikkelingen die de dienst SOZAWE in de periode 2006-2011 heeft doorgemaakt. Dit ontwikkelprogramma behelsde de facto een cultuuromslag in de werkwijze van de dienst.

Dit verandertraject had tot doel de organisatie om te turnen van een uitvoeringsorganisatie naar een professionele, klantgerichte dienstverlener. Dit einddoel moest bereikt worden door op verschillende terreinen de organisatie te ontwikkelen. Het programma benoemt de thema's *cultuur en professionalisering van medewerkers*, *professionalisering van de bedrijfsvoering*, *samenwerking met partners* en *in- en externe communicatie*. Op deze thema's zijn echter geen concrete, tastbare doelstellingen geformuleerd.

Doel 2: Evaluatie van de uitvoering

De uitvoering van de organisatieverandering is in een aantal fasen verlopen. Deze fasering an sich is goed doordacht en weloverwogen tot stand gekomen. De organisatieverandering is bewust ingezet met een herinrichting van de stafdiensten en het lijnmanagement (2006 en 2007), om zo de stuurkracht van de dienst te vergroten. Door verantwoordelijkheden voor dienstverlening duidelijk in de lijn te beleggen konden latere fasen bovendien soepeler verlopen. In de tweede fase is ingezet op het voorbereiden van de verandering van werkwijze en de professionalisering van medewerkers (2008 en 2009). Hiervoor zijn een aantal projecten uitgevoerd, die de werkwijzen, inkomensdienstverlening, invoering van klantmanagement of doorverwijzing naar zorg centraal stelden. Deze projecten vergrootten het draagvlak onder de medewerkers en resulteerden in een pilot Klantmanagement waarin de nieuwe werkwijze werd getoetst. De reorganisatie van de werkwijze van de klantmanagers (2010 en 2011) was daarvoor alleen nog een formele bekrachtiging van de veranderingen. Een geleidelijke omslag kon bijdragen aan de acceptatie van de verandering bij medewerkers, waardoor er een duurzame verandering zou optreden.

De logica achter deze uitvoeringsplanning is volstrekt helder, en bewust zo ingezet. De *line of reasoning* is echter ook sterk intern gericht. In de fasering van de uitvoering is vrijwel volledig ingezoomd op de cultuur en professionalisering: samenwerking en communicatie hebben geen of een weinig prominente positie in de organisatieverandering gekregen. In de plannen is ook geen rekening gehouden met externe invloedsfactoren. Dergelijke externe factoren hebben echter een grote rol gespeeld tijdens de uitvoering van het ontwikkelprogramma. Dit werd nog versterkt door de lange uitvoeringstermijn.

We noemen hier enkele externe factoren die een (zeer) grote rol hebben gespeeld:

- De stoeve samenwerking tussen de dienst SOZawe en de portefeuillehoudende wethouders. Er ging (zeer) veel tijd en energie verloren aan onnodige of overvloedige communicatie, terwijl het samen op trekken rondom belangrijke, grote dossiers onvoldoende van de grond kwam.
- De kentering van het economisch tij, met de recessie van 2008 en de zware economische neergang in 2009 en 2010. Hierdoor was er niet langer sprake van dalende werkloosheid bij gelijkblijvende middelen, maar kampt de regio Groningen (net als veel andere delen van Nederland) met stijgende werkloosheid en een halvering van de budgetten.
- De dienst had bovendien te maken met een steeds kritischere omgeving. **Samenwerkingspartners (doel 4)** hadden te lijden onder de interne gerichtheid van de dienst, verminderde toegankelijkheid van medewerkers en een gebrek aan 'elan'.

Ook op het interne vlak verliepen niet alle fasen zoals gehoopt. Door de langdurigheid van het traject bleek het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de urgentie en het draagvlak voor de veranderingen vast te houden. Ook maakte de geleidelijke, meanderende invulling van het ontwikkelprogramma het moeilijk de visie en inhoudelijke lijn in de uitvoering van het programma te bewaken. De doelen die de dienst zich had gesteld waren bovendien overwegend abstracte lange-termijn doelen. Dat maakte het behalen van (motiverende) tussentijdse successen en het inzetten van deze successen om vertrouwen en draagvlak te vergroten bij interne en externe partijen moeilijk. Tot slot was al vanaf het begin van het ontwikkelprogramma duidelijk dat het ontwikkelprogramma op zeker moment zou uitmonden in een reorganisatie op uitvoeringsniveau. De dreiging van deze reorganisatie heeft jarenlang als een zwaard van Damocles boven de uitvoering gehangen. Dit heeft de creativiteit en het werkplezier van medewerkers niet bevorderd.

Al met al kunnen we wat betreft de uitvoering van het ontwikkelprogramma concluderen dat de opzet en inrichting van het programma an sich goed doordacht is en inhoudelijk logisch is. De uitvoering is echter te zeer intern gericht geweest, waarbij de effecten van externe factoren in de directe omgeving (kritische samenwerkingspartners, stoeve interactie met gemeentebestuur) en indirecte omgeving (verslechterende conjunctuur) onvoldoende zijn opgevangen. De lange duur van het ontwikkelprogramma zorgde daarnaast voor langdurige interne onrust, waardoor de ingezette interne ontwikkelingen niet overal konden blijven.

Doel 3: Financiële prognoses

Gelijktijdig aan de uitvoering van het ontwikkelprogramma speelden diverse slepende discussie over de kwaliteit van de prognoses van de dienst SOZawe tussen College en Raad. Deze discussies resulteerden in een afkalvend vertrouwen in het functioneren van de dienst SOZawe bij de Raad. Er ontstond daardoor een grote twijfel over het vermogen van de Dienst om adequate prognoses te maken. Dit onderzoek geeft geen aanleiding deze twijfels te bevestigen: de Dienst heeft diverse trajecten ingezet om de prognoses aan te scherpen en de betrouwbaarheid hiervan te vergroten. Volgens diverse respondenten is daardoor de informatievoorziening van de Dienst SOZawe op dit moment adequaat en van goede kwaliteit.

6.2 Resultaten en blik op de toekomst

Doel 1b: outcome van het ontwikkelprogramma

Wanneer we terugblikken op het profiel dat de dienst voor ogen had bij aanvang van de organisatie-ontwikkeling, moeten we daarom stellen dat het gewenste eindresultaat niet is behaald. Doordat alle energie naar binnen was gericht, functioneerde het klantmanagement nog tot ver in 2011 niet naar behoren. De *klantgerichtheid* van de dienst was daarmee niet verbeterd. Ook in *samenwerking* en *communicatie* heeft het ontwikkelprogramma niet aan progressie bijgedragen. Toch is een diskwalificatie van het ontwikkelprogramma te kort door de bocht. De inzet die de dienst afgelopen jaren heeft geleverd en de aandacht voor de eigen werkprocessen heeft zich wel degelijk uitbetaald. De kracht van de dienst SOZAWE ligt in de goed geoutilleerde, professionele en gemotiveerde medewerkers. De *professionaliteit van medewerkers*, *cultuur van de dienst* en *professionaliteit in bedrijfsvoering* zijn daarmee zeker verbeterd ten opzichte van 2006.

Doel 5: Blik op de toekomst

Dat het ontwikkelprogramma heeft geleid tot een verbetering in professionaliteit van de dienst en haar medewerkers stemt hoopvol voor de toekomst. Want het zijn de medewerkers van de dienst SOZAWE die de klanten in de toekomst te woord zullen staan en die met **samenwerkingspartners (doel 4)** op zullen trekken en. Het vertrouwen in de dienst SOZAWE bij deze partijen begint langzaam te herstellen. Een aantal samenwerkingspartners signaleert al een verbetering in de relatie. Het zijn ook de medewerkers van de Dienst die de communicatie richting partners en het politiek bestuurlijke niveau vorm zullen geven. De samenwerking tussen wethouder en de huidige directie verloopt voorspoedig en het vertrouwen van de Raadsfracties in het functioneren van de dienst groeit.

Het ontwikkelprogramma heeft al met al nog niet geleid tot een solide en betrouwbare dienst SOZAWE. De ontwikkelingen tussen 2006 en 2011 hebben echter wel bijgedragen aan de totstandkoming van een goed georganiseerde, professionele dienst SOZAWE. Deze dienst zal in de uitvoering van nieuwe veranderingen en bij het reageren op de uitdagingen van de toekomst nog voor complexe dilemma's komen te staan. De dienst heeft al wel een helder beeld van de eisen die de toekomstige bezuinigingen en decentralisaties stellen aan de uitvoering. Hier wordt op geanticipeerd met een heldere visie en er wordt gewerkt aan een concreet stappenplan voor de nieuwe organisatieverandering. Ook wordt, waar relevant **samenwerking (doel 4)** met andere beleidsvelden gezocht om gezamenlijk deze uitdagingen aan te gaan. Daarmee heeft de dienst de competentie om deze dilemma's op te lossen, en kan daarbij gebruik maken van waardevolle lessen uit het verleden.

Bijlage 1 Overzicht bronnen en respondenten

Bronnen

Algemene literatuur

Engelen, M.W.H., B. Steiner, N.E. Stroeker (in publicatie). *Evaluatie MAU WWB*. Research voor Beleid en Buro Steiner Advies, i.o.v. Ministerie van SZW.

Kamerbrief | 06-09-2011 | BZK

Kotter, J. P. 1995. Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review* (March-April): 59-67.

Kotter, J. & Cohen, D. (2002). *The heart of change. Real life stories of how people change their organizations.* Harvard Business School, Academic Service.

Ommeren, C.M. van & S.M. de Visser (2012) *Van deelnemer naar werknemer. Derde voortgangsrapportage over de pilot loondispensatie.* Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ommeren, C.M. van, S. Bouma & S. de Visser (in publicatie). *Van deelnemer naar werknemer. Evaluatie van de Pilot Loondispensatie, vierde voortgangsrapportage.* Research voor Beleid, i.o.v. Ministerie van SZW.

Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering.* Erasmus Universiteit Rotterdam.

2006

Gemeente Groningen (2006). *Alle Stadgers Actief! Hoe werkt SOZAWE mee?* Dienst SOZAWE, gemeente Groningen.

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2006). *Jaarplan 2006 Sociale Zaken en Werk*, Groningen, maart 2006.

2007

B&W Besluit dd 22 januari 2007. Onderwerp: Uitvoeringsplan Reorganisatie Directie Middelen en Control, dienst SOZAWE.

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2006). *Jaarplan 2007 Sociale Zaken en Werk*, Groningen, november 2006.

2008

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2007). *Jaarplan 2008. Versie 3.5.* Groningen.

Nota aan de Raad dd. 23 mei 2008. SZ.08.1623943. Onderwerp: Inzicht besteding Werkdeel WWB.

Nota inkoop re-integratievoorzieningen dd. 10 juli 2008. SZ.08.1648135. Onderwerp: Re-integratievoorzieningen 2008.

2009

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2009). *Jaarplan SOZAWE 2009*. Versie 1.6. Groningen, 11 december 2008.

Limmen, W. (2009). *Eindrapport werkwijzer*. Klantmanagement binnen de gemeente Groningen. Oktober 2009.

Korblet, H. (2009). *Eindrapport inkomenswijzer*. Advies t.a.v. inkomensdienstverlening SOZAWE. November 2009.

Polstra, L. (2009). *Eindrapport zorgverwijzer*. Dienst SOZAWE, December 2009.

Raadsvoorstel 2008-2009, BD 09.1908579. Onderwerp: samenwerking SOZAWE-DSW.

Raadsvoorstel 2008-2009. SZ 09.1845701. Onderwerp: toestemmingverlening MAU-aanvraag.

Nota aan de Raad dd. 19 maart 2009. BD 09.1804111. Onderwerp: Gevolgen en maatregelen kredietcrisis.

Nota aan de Raad dd. 26 maart 2009. D&A Beleid/TB/SZ 09.1856979. Onderwerp: Gewijzigd financieel beeld SOZAWE 2009/2010.

Nota aan de Raad dd. 2 oktober 2009. SZ 09.2055017. Onderwerp: prognose WWB Inkomensdeel en ontwikkelingen 'Alle Hens aan Dek'.

Nota aan de Raad dd. 20 november 2009. SZ 09.2086391. Onderwerp: klanttevredenheidsonderzoek Groningen@Work.

2010

Gemeente Groningen, dienst SOZAWE (2010). *Jaarplan SOZAWE 2010*. 28 januari 2010.

Nota aan de Raad dd. 11 december 2009. D&A Beleid/TB/SZ 09.2102217. Onderwerp: nota inzake participatiebudget 2010.

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2010). *Uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE*. Groningen, april 2010.

Gemeente Groningen (2010). *Sozawe vooruit!* Verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE.

Gemeente Groningen (2010). *Financieel resultaat WWB in perspectief*.

Dienst SOZAWE (2010). Uitnodiging informatiebijeenkomst voor medewerkers over het uitvoeringsplan reorganisatie SOZAWE. Februari 2010.

Dienst SOZAWE (2010). Uitnodiging bijeenkomst bonden, OR en Directie dd. 25-05-2010 over de plaatsingsprocedures rond de reorganisatie van de dienst SOZAWE.

Dienst SOZAWE (2010). *Reglement plaatsingsprocedure Reorganisatie Gemeente Groningen Dienst SOZAWE*. 19 mei 2010.

Verslag Raadscommissie Werk en Inkomen betreffende de voortgangsrapportages over 2010 kwartaal 1. 17 juni 2010.

Nota aan de Raad dd. 9 juli 2010. D&A Beleid/MO/SZ 10.223508. Onderwerp: Re-integratiemonitor 2009.

Nota aan de Raad dd. 9 juli 2010. SZ 10.2236733. Onderwerp: Nota inkoop participatievoorzieningen 2010.

Nota aan de Raad dd. 15 september 2010. D&A Beleid/PA/SZ 10.2378107. Onderwerp: Kadernota inzet participatiebudget 2012-2014.

Nota aan de Raad dd. 5 oktober 2010. Onderwerp: Pilot Loondispensatie.

2011

Nota aan de Raad dd. 17 april 2011. SZ 11.2595857. Onderwerp: Korting re-integratiemiddelen gemeente Groningen.

Nota aan de Raad dd. 18 maart 2011. SZ 11.2561159. Onderwerp: Stand van Zaken verbeteracties informatie en financiering dienst SOZAWE.

Fracties PvdA, VVD, ChristenUnie, CDA en Stadspartij (7 maart 2011). Verzoek om onderzoek rekenkamercommissie naar het ontwikkelprogramma van de dienst SOZAWE.

Beukeveld, M. & K. Kloosterman (2011). Effectmeting transitie onder medewerkers en klanten van SOZAWE. Dienst onderzoek en statistiek, gemeente Groningen. Mei 2011.

Dienst Sociale Zaken en Werk (2011). *Pilot Klantmanagement. Uitkomsten en ervaringen*. Groningen, oktober 2011.

Nota aan de Raad dd. 24 november 2011. SZ 11.2826462. Onderwerp: Evaluatie SOZAWE Vooruit!

Groen, U. (2011). Onderzoek Dienst SOZAWE van de gemeente Groningen. Het Expertise Centrum.

Rekenkamercommissie (2011). Weergave gesprek RKC met directieleden dienst SOZAWE. Oktober 2011.

Gemeente Groningen, Dienst SOZAWE (2011). *Actief in Goede Banen. Beleidskader 2012-2015*. Gemeente Groningen, oktober 2011.

Nota aan de Raad dd. 13 oktober 2011. BD 11.2758718. Onderwerp: onderzoek dienst SOZAWE. Presentatie van de bevindingen van het HEC-rapport.

Dienst SOZAWE (2011). *Prestatiemanagement: kritische succes factoren en kritische prestatie indicatoren op directieniveau*. Datum onbekend.

2012

Meulen, O.R. van der (2012). Voortgang organisatieontwikkeling. Stand van zaken van organisatieontwikkeling. Februari 2012.

Signalement aan College van B&W dd. 13 januari 2012. Onderwerp: Continuering meerjarig aanvullende uitkering (MAU) in 2012.

Respondenten

Naam	Functie/organisatie	Type interview
Theo Dijkstra	Concern Controller/ voormalig Directielid dienst SOZAWE	Face-to-face
Leo Bosdijk	Programmamanager Decentralisaties	Face-to-face
Peter Teesink	Voormalig Algemeen directeur SW-bedrijf Iederz, huidig programmamanager reorganisatie SOZAWE/Iederz, lid van het GMT.	Telefonisch
Jellemiek Zock	Voormalig Algemeen directeur dienst SOZAWE	Face-to-face
Elly Pastoor	Huidig wethouder Sociale Zaken	Face-to-face
Rosita van Gijlswijk	Raadslid SP	Groepsgesprek
Mattias Gijsbertsen	Raadslid GroenLinks	Groepsgesprek
Carine Bloemhoff	Raadslid PvdA	Groepsgesprek
Anna Riemersma	Raadslid Stadspartij	Groepsgesprek
Arno Rutte	Raadslid VVD	Groepsgesprek
Oscar van der Meulen	Dienstcontroller	Face-to-face
Tineke Bennema	Hoofd afdeling beleid dienst SOZAWE	Face-to-face
Karin Dekker	Wethouder Financiën	Face-to-face
Maarten Ruys	Gemeentesecretaris	Face-to-face
Hans van Ulsen	Directielid dienst SOZAWE	Face-to-face
Peter Verschuren	Voormalig wethouder Sociale Zaken	Face-to-face
Anja Jansen	Bestuursadviseur wethouders Verschuren en Pastoor (tot dec. 2011)	Face-to-face
Sanny Veerkamp	dienst OCSW, gemeente Groningen	Telefonisch
Irma Noorbergen	Ondernemerstrefpunt	Telefonisch
Peter Rutgers	Directeur WerkPro	Telefonisch
De heer Keyzer	MJD	Telefonisch
Otto Jongasma	RMC coördinator, gemeente Groningen	Telefonisch
Lilian Jacobs	UWV	Telefonisch
Wessel Poeder	Kamer van Koophandel	Telefonisch

Bijlage 2 Normenkader

Toelichting bij het normenkader

De volgende pagina's bevat het normenkader voor het onderzoek naar de dienst SOZAWE in Groningen. Dit normenkader is leidend geweest voor het onderzoek. Het normenkader diende als middel om de checklists en interviews mee te structureren, en fungeerde als controle om te waarborgen dat de meest belangrijke elementen in het onderzoek zijn meegenomen. Het normenkader was dus geen doel op zich.

Het normenkader, zoals weergegeven op de volgende pagina's, bevat toetsingsnormen en toetsingspunten die zijn afgeleid uit de theorie voor organisatieverandering van de organisatiewetenschapper John Kotter. Dit model is ontwikkeld als leidraad voor organisatieverandering en bestaat uit acht stappen.^{1 en 2} Hoewel deze stappen in de tijd globaal op elkaar volgen, zullen ze elkaar in de praktijk van een organisatieverandering ook deels overlappen. Onderstaande tabel laat deze stappen zien. Een nadere toelichting op de stappen is te vinden in de hoofdtekst van het rapport (hoofdstuk 3).

Tabel B2.1 Organisatieverandering en implementatie in 8 stappen

Stap	Toelichting
1. Urgentie	Een gevoel van urgentie creëren
2. Leidend team	Een leidend team samenstellen
3. Visie + plan	Een visie en een strategie ontwikkelen
4. Draagvlak	De veranderingsvisie communiceren; informeren van alle betrokkenen
5. Actieruimte	Aanzetten tot actie door barrières weg te nemen
6. Resultaat	Korte termijn successen genereren en delen
7. Tempo	Verbetering consolideren en meer verandering tot stand brengen
8. Duurzaam anders	Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur veranker

Bron: Kotter, Research voor Beleid.

Op verschillende punten in het normenkader zijn elementen uit deze theorie terug te vinden. Ook hierbij geldt: de theorie is een middel om naar het proces te kijken, maar geen doel op zich. De theorie geeft ons handvaten om de relevante aspecten te belichten, maar is geen beperkend stramien.

¹ Kotter, J. P. 1995. Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review (March-April): 59-67.

² Kotter, J. & Cohen, D. (2002). The heart of change. Real life stories of how people change their organizations. Harvard Business School, Academic Service.

Onderzoeksvragen	Toetsingsnormen	Toetsingspunten	Beoordeling
1. Tijdspad.	<i>Voor uitgebreide informatie: zie hoofdstuk 2</i>		
Welk tijdspad heeft de organisatieverandering doorlopen? Welke schakelmomenten zijn daarin te identificeren?	De organisatieverandering is in een afgebakende periode uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duidelijke afbakening in de tijd van start- en eindmoment van de organisatieverandering(en). 	<p>Deels. Het startmoment van de organisatieverandering is duidelijk afgebakend met het meerjarenprogramma "Alle stadjes actief! Hoe werkt SOZawe mee?" (2006). De reorganisatie is in meerdere stappen verlopen: reorganisatie stafdienst (2007) en reorganisatie uitvoering (2010-2011). Daarnaast is een reorganisatie van de bedrijfsvoering ingezet in 2010. De tussenstappen en het eindmoment van de organisatieverandering zijn niet helder afgebakend. Het tijdspad van de reorganisatie is grafisch weergegeven in paragraaf 2.3</p>
	Tussentijdse aanpassing van ontwikkelplannen en opstelling van aanvullende plannen is gemarkeerd en gecommuniceerd.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwezigheid motivatie en omschrijving noodzaak bijstelling/ uitbreiding van organisatieverandering. ▪ Samenhang tussen stappen in de organisatieverandering is aannemelijk toegelicht in de communicatie met: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interne partijen (afdelingen, medewerkers) ▪ College ▪ Raad 	<p>Deels. Het ontwikkelprogramma is niet expliciet uitgebreid of bijgesteld. Tegelijkertijd is de samenhang tussen het ontwikkelplan en adjacente plannen, zoals "SOZawe vooruit!" niet helder gemarkeerd en gecommuniceerd.</p> <p>Deels. Interne partijen zijn deels geïnformeerd. Medewerkers zijn geïnformeerd in personeelsbijeenkomsten maar de meerderheid (63%) gaf desgevraagd aan onvoldoende te zijn voorbereid op de nieuwe manier van werken.¹ Het College is alleen informeel geïnformeerd in (bilateraal) overleg tussen directie en wethouder. De Raad is over de samenhang tussen de stappen in de organisatieverandering niet geïnformeerd. Over de samenhang met het plan "SOZawe vooruit!" (2010) warden betrokken afdelingen intern voldoende op de hoogte. Het College en de Raad zijn hierover eveneens geïnformeerd.</p>

¹ Effectmeting transitie.

2. Doel en visie		<i>Zie ook: hoofdstuk 2.1 en hoofdstuk 3.1-3.4</i>	
<p>Zijn er voor het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties doelstellingen geformuleerd?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Binnen de organisatie werd bij aanvang voldoende <i>urgentie</i> gevoeld om een organisatieverandering uit te kunnen voeren. ▪ Er was een duidelijke <i>visie</i> aanwezig op de benodigde organisatieverandering en het gewenste eindresultaat. ▪ Er was/waren één of meerdere <i>sterke leiders</i> aanwezig die zich uitspraken als voorstander van de organisatieverandering. ▪ Deze visie is op een heldere en consequente wijze <i>uitgedragen</i> naar de betrokken ambtenaren, het College en de Raad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanwezigheid gevoel van urgentie bij: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoordelijk wethouder en overige Collegeleden ▪ Directie SOZAWÉ ▪ Betrokken ambtenaren ▪ Raad ▪ Aanwezigheid concreet einddoel en concrete doelstellingen van ontwikkelprogramma ▪ Logische relatie tussen jaardoelstellingen en einddoel ▪ Logische relatie tussen de doelstellingen van de verschillende fases van de ingezette verandering ▪ De verandering kende voorstanders op sleutelposities in de organisatie. ▪ Voorstanders van de organisatieverandering spraken zich duidelijk uit over hun steun. ▪ Voorstanders wisten hun overtuiging te motiveren en over te dragen op verschillende niveaus (o.a. bestuur, management, medewerkers). 	<p>Ja. Bij aanvang van het ontwikkelprogramma werd de urgentie voor de veranderingen breed gedragen, bij alle betrokkenen.</p> <p>Nee. Het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties hadden een abstract einddoel. In de jaarplannen van de dienst SOZAWÉ zijn wel deels concretere doelstellingen opgenomen.</p> <p>Deels. In de jaarplannen van de dienst zijn jaardoelstellingen en – subdoelstellingen opgenomen. De mate waarin deze doelstellingen concreet zijn, en de mate van aansluiting tussen de jaardoelstellingen en de –subdoelstellingen verschilt per jaar. Door het ontbreken van een concreet einddoel is de relatie tussen deze jaardoelstellingen en het einddoel van de verandering niet concreet gemaakt. Niet duidelijk is wat logisch is achter de keuze van die jaardoelstellingen voor dat jaar. Er is geen logische opeenvolging van doelen over de verschillende jaren te zien. Ook komen enkele doelen in meerdere jaren terug, zonder dat duidelijk wordt welke voortgang op dat doel is gemaakt in een eerder jaar.</p> <p>Nee. Het ‘oefenen’ van een nieuwe werkwijze en dit daarna bekrachtigen in een reorganisatie draagt niet bij aan het einddoel. De brede cultuuromslag is daardoor (pas) aan het eind van het traject gekomen, de tijd voor experimenteren is ten koste gegaan van de tijd voor brede <i>borging</i>.</p> <p>Deels. De sleutelposities bestaan uit: directie (voorstander: ja), middenmanagement (deels), uitvoering (deels), wethouder (deels) en samenwerkingspartners (nee).</p> <p>Ja. Daar waar er voorstanders waren, spraken zij zich positief uit.</p> <p>Deels. Op bestuurlijk niveau was men niet volledig overtuigd. Draagvlak voor de verandering is ook niet optimaal neergedaald in de organisatie: een aanzienlijk deel van de medewerkers was niet overtuigd van de noodzaak van de verandering¹.</p>

¹ Effectmeting transitie

3. Organisatie

Zie ook: Hoofdstuk 3.5-3.8

Is voldaan aan de voorwaarden die noodzakelijk waren voor het succesvol uitvoeren van het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties?

- Er is voldaan aan de *randvoorwaarden* die noodzakelijk zijn voor de dienst SOZAWE om het reorganisatietraject uit te voeren en te (gaan) functioneren als een solide en betrouwbare uitvoeringsorganisatie. Eventuele *hindernissen* hiervoor zijn weggenomen.

- De directie van SOZAWE heeft voldoende *sturing* gegeven *aan voortgang* van het gehele traject van de organisatieverandering.

- Aanwezigheid randvoorwaarden:
 - Politiek: blijvend gevoel van urgentie bij het College, mandaat voor de directie SOZAWE
 - Bestuurlijk: beleidsvrijheid en beslissingsbevoegdheid
 - Financieel: middelen en fte

- Er was één partij/team leidend in uitvoering van de reorganisatie

- Dit team kon de belangrijkste doelen aansprekend verwoorden

- De gestelde doelen zijn vertaald naar de uitvoeringspraktijk

- Er zijn (ook) tussentijdse doelen benoemd die gemakkelijk behaald kunnen worden (quick wins, ter motivatie van het proces)

- Belemmeringen die succes van de reorganisatie kunnen beïnvloeden zijn geïdentificeerd en weggenomen
 - De gestelde (sub)doelen zijn feitelijk gerealiseerd

Deels.

- Politiek: **nee**. Na de start van het ontwikkelplan lag in de periode 2006-2010 de politieke focus op andere onderwerpen. Na 2010 kwam er meer aandacht voor het functioneren van en de communicatie vanuit de dienst.

- Bestuurlijk: **ja**, de directie van de dienst heeft voldoende beleidsvrijheid en beslissingsbevoegdheid gehad.

- Financiële randvoorwaarden zijn gedurende het proces niet ervaren als een substantiële hindernis.

Deels. De directie was leidend in de aansturing, maar de uitvoering van bijv. de verschillende projecten is lange tijd niet op elkaar afgestemd.

Ja. De directie kon dat, en uit de projectverslagen blijkt dat de medewerkers van de projecten deze doelen ook voor ogen hadden.

Deels. In de uitvoeringsplannen van de reorganisaties is een deel van de doelen vertaald naar acties. In de projecten zijn de abstracte doelen ook deels geconcretiseerd naar de uitvoeringspraktijk. Een deel van de doelen (communicatie, samenwerking) is echter lange tijd buiten schot gebleven.

Nee. De doelen rond start, uitvoering en afsluiting van het verandertraject zijn te abstract geweest. In de uitvoering van de twee reorganisaties zijn wel haalbare (tussentijdse) doelen geformuleerd.

Deels. Er speelden in deze periode vijf belemmeringen (zie H3.5). Het groeiende wantrouwen in de Raad (1) is pas laat in het proces (2010) geïdentificeerd en actie op ondernomen. Het ontbreken van een transitiebudget bovenop de reguliere begroting (2) is niet als belemmering geïdentificeerd. De bestaande bedrijfscultuur onder medewerkers (3) is wel als belemmering geïdentificeerd, maar deze is in het proces niet volledig weggenomen. Het belang van goede samenwerking met partners (4) is wel onderkend, maar dat dit in de periode 2006-2010 een hindernis werd in de uitvoering is niet expliciet benoemd en aangepakt. Communicatie en informatie vanuit de dienst (5) is laat in het hele proces (2010) als belemmering geïdentificeerd. Hier wordt

aan gewerkt.

4. Communicatie tijdens uitvoering Zie ook hoofdstuk 4

Hoe is de communicatie over de uitvoering van het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties verlopen gedurende de onderzoeksperiode?

De directie SOZAWE heeft op *adequate wijze* en *inhoudelijk passend* gecommuniceerd over de voortgang van de realisatie van het ontwikkelprogramma en de bijbehorende reorganisaties:

- richting de verantwoordelijk wethouder en het gehele College,
- richting de Raad,
- richting de betrokken ambtenaren.
- Richting samenwerkingspartners (op andere beleidsterreinen)

- Adequaet communiceren omvat o.a. : de *duidelijkheid* van de boodschap, de *volledigheid* van de verstrekte informatie, *tijdigheid* van de boodschap zodat de ontvanger tijd heeft om de boodschap tot zich te nemen en eventueel te reageren en een presentatie/wijze van formuleren die *passend* is bij de ontvanger (voldoende politieke sensitiviteit).
- Inhoudelijk passend communiceren omvat o.a. : aandacht besteden aan *zorgen en bezwaren* van betrokkenen over het proces, het verband tussen 'deelaspecten' van de reorganisatie en de algemene doelen/visie *benoemen en uitleggen*, als aansturende team zelf een *voortrekkersrol* vervullen, tussentijdse *resultaten* (op subdoelen) benoemen en terugkoppelen. Indien er geen positieve progressie is: hierover communiceren (informereren en toelichten) en hierover *tijdig* communiceren (voor alle betrokkenen is duidelijk op welke momenten deze extra communicatie noodzakelijk is).

Deels. Richting wethouder: in de periode 2006-2010 was de communicatie over het ontwikkelprogramma voornamelijk informeel en nauwelijks georganiseerd. De boodschap was daardoor **niet** altijd volledig, inhoudelijk passend en herkenbaar. Er werd niet altijd tijdig geïnformeerd.

- Richting Raad: er is **niet** expliciet geïnformeerd over de voortgang van het ontwikkelprogramma.
- Betrokken ambtenaren: de betrokkenen zijn **wel** duidelijk en tijdig geïnformeerd wanneer er veranderingen plaatsvonden. Inhoudelijk was de communicatie **niet** altijd volledig, waarbij de verschillende aspecten van de ontwikkelingen en de tussentijdse resultaten niet altijd toegelicht zijn.
- Samenwerkingspartners: er is **niet** expliciet gecommuniceerd over de voortgang van het ontwikkelprogramma. Zorgen en bezwaren zijn niet altijd passend geadresseerd.

5. Huidige stand van zaken Zie ook hoofdstuk 5

Is de dienst SOZAWE op dit moment voldoende 'in control' en 'in business' bij de uitvoering van haar taken?

De dienst SOZAWE functioneert op dit moment dusdanig dat de *juiste activiteiten* worden uitgevoerd waarmee de *beoogde resultaten* binnen de vooraf gestelde grenzen van *tijd* en *budget* worden behaald.

- De aansturing binnen de dienst leidt ertoe dat de juiste activiteiten worden ondernomen om de voorgenomen resultaten te bereiken.
- De aansturing binnen de dienst leidt ertoe dat voorgenomen resultaten worden bereikt binnen de overeengekomen doorlooptijd, reikwijdte en budget.

Ja. De dienst SOZAWE is volgens recent onderzoek *in control*.¹ De gesprekken met respondenten en de gelezen bronnen onderschrijven deze conclusie.

Nog niet bekend. De dienst heeft een grotendeels nieuwe, maar ervaren directie met een heldere visie op de toekomst. Externe ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd. Er liggen nog wel aandachtspunten voor de toekomst (zie H5).

¹ HEC onderzoek

Normenkader deel B: Middelen

Onderzoeksvragen	Toetsingsnormen	Toetsingspunten	Beoordeling
1. Middelen			
<p>Welke financiële prognoses van de inkomsten uit het WWB-inkomensdeel zijn er gemaakt? Wat is de kwaliteit van deze prognoses?</p> <p>Wat maakt het voor de dienst SO-ZAWE lastig goede prognoses te maken?</p>	<p>De dienst SOZAWE maakt prognoses die, binnen de externe omstandigheden, adequaat en kloppend zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Het maken van prognoses 2007-2011 ■ Kwaliteit van de prognoses (rekening houdend met ervaringscijfers, demografische ontwikkelingen) ■ Financiële risico's worden in kaart gebracht ■ Oorzaken lastige prognoses (o.a. onzekerheid over toegekend budget SZW i.v.m. verdeelmodel en verdeelstoornis) ■ Ervaringen van andere nadeelgemeenten (MAU) ■ Leerpunten voor gemeente Groningen 	<p>De oorzaken voor de wisselingen in prognoses lagen in de jaren 2006-2011 grotendeels bij externe ontwikkelingen. Ook andere nadeelgemeenten hebben hier 'last' van gehad. De dienst spant zich in om de informatievoorziening en prognoses zo adequaat mogelijk vorm te geven. Voor zover grip op het prognoseproces mogelijk is, is deze er nu ook.</p>

Normenkader deel C: Verankering van verandering en blik op de toekomst

Onderzoeksvragen	Toetsingsnormen	Toetsingspunten	Beoordeling
1. Verankering van verandering <i>Zie ook hoofdstuk 3.8</i>			
In welke mate zijn veranderingen ingebed in de organisatiestructuur?	De dienst SOZAWE blijft duurzaam zoeken naar verbetering van werkwijzen (in lijn met de oorspronkelijke doelen en visie) De dienst SOZAWE heeft blijvende aandacht voor de gerealiseerde verandering.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tussentijdse evaluatie van het verloop van de reorganisatie ▪ Bij het behalen van doelen is gelijk een lijn naar de toekomst uitgestippeld (nieuwe doelen passend in dezelfde lijn) ▪ Er is continue aandacht voor de veranderingen ▪ Verandering is verankerd in de dagelijkse werkwijzen 	<p>Nee. Er is geen expliciete tussenevaluatie van het ontwikkelprogramma geweest.</p> <p>Nee. De dienst heeft niet werkenderwijs steeds nieuwe doelen vastgesteld. Het einddoel is ook niet herijkt op basis van externe veranderde omstandigheden. Hierdoor werd er toegewerkt naar een verandering die na realisatie vrij snel niet meer actueel bleek.</p> <p>Deels. Er is vrijwel continu aandacht geweest voor de <i>komende</i> verandering en het <i>oefenen</i> met nieuwe werkwijzen. Inbedding van verandering is echter iets anders dan doorvoeren en <i>daarna</i> borgen van verandering.</p> <p>Deels. De verandering is volgens respondenten nog niet verankerd in de dagelijkse werkwijzen van de meerderheid van de medewerkers. Dit wordt onderschreven door diverse interne documenten.</p>
2. Blik naar de toekomst <i>Zie ook hoofdstuk 5</i>			
In hoeverre is er samenwerking gezocht met andere beleidsvelden (onderwijs, zorg)? Hoe staan instanties in deze beleidsvelden tegenover het overnemen van taken?	De verwachtingen van de dienst SOZAWE over samenwerking met partijen in onderwijs en zorg sluiten aan bij de bereidheid tot samenwerking bij deze partijen.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In de bestaande of verwachte samenwerking met partijen onderwijs en zorg: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er bereidheid tot samenwerking bij relevante partijen ▪ Zijn eventuele voorwaarden die relevante partijen zien voor samenwerking in kaart gebracht ▪ Is bekend hoe deze voorwaarden aansluiten bij het beleid van de gemeente. 	<p>Ja. Er is bereidheid tot samenwerking bij relevante partijen op het terrein van arbeid, onderwijs en zorg.</p> <p>Deels. Partijen noemen verschillende voorwaarden (toegankelijkheid, flexibiliteit, creativiteit en coöperativiteit van de dienst). Deze wensen zijn door de dienst niet gestructureerd in kaart gebracht.</p> <p>Ja. Deze voorwaarden sluiten aan bij de oorspronkelijke doelen van het ontwikkelprogramma én bij de nieuwe visie van de dienst. Een positieve kentering richting deze voorwaarden wordt door een deel van de externe partijen reeds gezien.</p>
Is de dienst SOZAWE in de huidige vorm voldoende in staat adequaat te reageren op veranderingen (o.a. wetwijzigingen, bezuinigingen)?	De dienst SOZAWE is voldoende toegerust om te reageren op veranderingen zodat tijdig wordt voldaan aan nieuwe wettelijke eisen en nieuwe financiële kaders.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wijzigingen zijn vertaald naar uitvoeringsproces(sen) binnen de dienst SOZAWE <ul style="list-style-type: none"> ▪ er is een duidelijk beeld van de eisen die invoering van de WwNV/Loondispensatie stelt aan de organisatie ▪ er wordt geanticipeerd op deze toekomstige eisen ▪ er is een helder stappenplan om tot aanpassing van de organisatie te komen ▪ Voor deze plannen geldt dat ze <ul style="list-style-type: none"> ▪ voldoen aan wettelijke eisen ▪ voldoen aan de gestelde eisen qua tijd en budget 	<p>Ja. De dienst heeft een beeld van de eisen die de WwNV en andere decentralisaties stellen aan de dienst SOZAWE. Hier wordt op geanticipeerd met een heldere visie, er wordt gewerkt aan een helder stappenplan.</p> <p>Voor zover mogelijk. De planning is in ontwikkeling en de plannen zijn op hoofdlijnen aan de Raad gestuurd. De wettelijke eisen staan nog niet vast¹</p>

¹ Na de val van het kabinet is de WwNV niet in stemming gebracht, waardoor de contouren en het tijdspad van de wet (nog) niet vaststaan.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus / P.O. Box 7001
2701 AA ZOETERMEER
tel: + 31 079 3 222 222
fax: + 31 079 3 222 212
The Netherlands
info@research.panteia.nl
www.research.panteia.nl

