

'It takes three to ta go'

Een onderzoek naar het samenspel binnen en tussen de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad, als basis voor ontwikkeling.

INHOUD

Ten geleide

1. De aanleiding: externe groei, interne groei pijnen
2. Uw vraagstelling, onze aanpak
3. Bevindingen: samenspel binnen de gemeenteraad
4. Bevindingen: samenspel binnen het college van B&W
5. Bevindingen: samenspel en knelpunten binnen de ambtelijke organisatie
6. Beschouwing en conclusies
7. Handreikingen

BIJLAGENBOEK

- A. De context van Zaanstad
- B. Geraadpleegde bronnen
- C. Rapportage Synthetronsessies
- D. Aanvullende feiten en cijfers over ambtelijke organisatie



Ten geleide

KRITISCHE REFLECTIE OP HET SAMENSPEL VAN DRIE GELIJKE PARTNERS

Voor u ligt het eindrapport van het onafhankelijk onderzoek, uitgevoerd door bureau & Van de Laar, naar het samenspel tussen de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie én naar de knelpunten in de ambtelijke organisatie van de gemeente Zaanstad.

Dit onderzoek vindt zijn oorsprong in een motie aangenomen tijdens het Zaanstad Beraad van 5 juli 2021. Een stuurgroep samengesteld vanuit raad, college en organisatie heeft vervolgens de onderzoeksvragen geformuleerd en een bureau geselecteerd. Het Zaanstad Beraad heeft conform het voorstel van deze stuurgroep op 23 december 2021 besloten.

Voorliggend rapport kent een diagnostisch karakter. Het is bedoeld om een gedeeld beeld over het huidige samenspel binnen en tussen de drie geledingen in het gemeentehuis én over de knelpunten in de ambtelijke organisatie van Zaanstad te vormen. Het is van belang dat het beeld dat in voorliggend rapport is opgetekend herkend en erkend wordt door betrokkenen, als basis voor beoogde ontwikkeling in c.q. verbetering van het samenspel en van de organisatie.

Wij zijn ons ervan bewust dat voorliggend rapport een kritisch beeld vormt over zowel de rolname van de gemeenteraad, als van het college van B&W als ook van de ambtelijke organisatie. En ook een kritisch beeld schetst over het samenspel tussen deze drie geledingen. Een kritisch beeld dat naar voren is gekomen uit een veelheid aan vertrouwelijke gesprekken en analyse van documenten over de periode 2012 tot heden. Kritisch, maar niet om een schuldige aan te wijzen. Zeker niet zelfs. Maar wél om bij iedere geleding bewustwording te creëren over het eigen functioneren en het effect daarvan op anderen in het samenspel.

Er zijn dus drie partners in het gemeentehuis nodig om tot een goed samenspel te komen: *'it takes three to tango'*, in dit geval. Een goed samenspel is essentieel om de prachtige kansen voor de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen in Zaanstad maximaal te benutten.

& Van de Laar | Denkers en doeners voor de publieke sector

LEESWIJZER

Dit rapport start in hoofdstuk 1 met een duiding van de actuele opgaven en kansen voor Zaanstad, voorzien van een schets van de historische context waarin de stad zich begeeft. Deze introductie wordt gevolgd door de concrete aanleiding voor en vraagstelling en aanpak van dit onderzoek (hoofdstuk 2).

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn vervolgens de onderzoeksbevindingen over de rolname per gremium uitgebreid opgetekend. Achtereenvolgens staan we stil bij het samenspel binnen de gemeenteraad, het college van B&W en het samenspel en de knelpunten binnen de ambtelijke organisatie.

In hoofdstuk 6 beschouwen we de samenhang tussen deze drie geledingen, door conclusies te trekken over het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en de knelpunten in de organisatie.

In het laatste hoofdstuk 7 zijn handreikingen ter versterking van het samenspel én ter versterking van de ambtelijke organisatie geformuleerd.

Het bijlagenboek maakt integraal onderdeel uit van deze rapportage, maar is omwille van de hanteerbaarheid en leesbaarheid van dit rapport separaat vormgegeven.



1. De aanleiding: externe groei, interne groeipijnen (1 van 2)

ZAA NSTAD; UNIEKE LIGGING LEIDT TOT FORSE GROEI EN BIEDT KANSEN...

Zaanstad heeft één kenmerk dat uniek is en volop kansen én uitdagingen biedt: haar ligging. De gemeente ligt in het overgangsgedebied tussen Amsterdam en het Noord-Hollandse achterland. Door haar ligging in het hart van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en als onderdeel van de regio Groot-Amsterdam, maakt Zaanstad onderdeel uit van grootstedelijke ontwikkelingen en de daarbij behorende dynamieken. De stad raakt meer en meer verweven met Amsterdam.

Deze unieke ligging van de stad en haar unieke karakteristieke kernen biedt volop kansen. Zo draagt het bij aan een forse groei van de gemeente qua inwoneraantal. Had Zaanstad in 2010 ruim 145.000 inwoners, nu telt de gemeente er circa 157.000 en de inzet is gericht op 180.000 tot 200.000 inwoners in 2040. De ligging biedt ook volop kansen voor economische ontwikkeling.

...MAAR VERLEDEN MAAKT STAD KWETSBAAR OM KANSEN TE BENUTTEN

De kansen zijn er dus volop. Maar (snelle) groei brengt ook forse uitdagingen met zich mee. Daarbij spelen de historische kenmerken van Zaanstad een belangrijke rol in de huidige ontwikkelingen van de stad.

Zo kent de gemeente Zaanstad namelijk een rijk industrieel verleden. Hoewel het aandeel van de beroepsbevolking dat werkzaam is in de industrie fors is afgenomen, zijn de kenmerken van dat verleden nog altijd zichtbaar. In sociaaleconomische zin neemt Zaanstad een zwakke positie in. De kwaliteit van het woningaanbod is relatief laag te noemen. De diversificatie van de bedrijvigheid is nog beperkt. Het aanbod van voorzieningen, op bijvoorbeeld cultureel, culinair en sportief vlak, is nog onvoldoende divers en aantrekkelijk.

Naast het industriële verleden en de daartoe behorende kenmerken is Zaanstad 'pas' in 1974 gevormd vanuit de gemeenten Assendelft, Krommenie, Wormerveer, Westzaan, Zaandijk, Koog aan de Zaan en Zaandam. Dit karakteriseert de huidige 16^e gemeente in inwoneraantal van het land: het is een samenstel van zeven unieke kernen met ieder een eigen karakter en identiteit. Het is een uitdaging om als raad, college en organisatie om te gaan met deze diversiteit binnen de gemeentegrenzen. Een uitdaging die is vergroot door de politieke diversiteit in de gemeenteraad. De uitdaging is om deze diversiteit geen bron te laten zijn van tegenstellingen. Er is een noodzaak om met respect voor de onderscheiden identiteiten verbinding te zoeken om te komen tot een sterk inclusief bestuur. Een gemeentebestuur waarin identiteiten worden verbonden in het belang van de stad en zijn inwoners en ondernemers.

DE OPGAVEN EN BESTUURLIJKE AMBITIES STELLEN HOGE EISEN...

Naast deze specifieke context waarin Zaanstad zich beweegt en de bestuurlijke ambities die dat met zich meebrengt, ziet Zaanstad zich – net als alle gemeenten in Nederland – de afgelopen jaren geconfronteerd met grote maatschappelijke opgaven die hun weerslag hebben op de gemeentelijke organisatie.

Maatschappelijke opgaven op het gebied van de woningbouwopgave (Zaanstad heeft de grootste opgave van Nederland, na Amsterdam), klimaatadaptatie en energietransitie vragen veel van Zaanstad, in samenwerking met haar partners. Ook de bereikbaarheid en de veiligheid van de stad vragen continue om aandacht. Daarnaast worstelen veel gemeenten nog steeds met de financiële impact en de positionering van de toegang in het sociaal domein, zo ook Zaanstad. En ook is de komst van de Omgevingswet aanstaande.

1. De aanleiding: externe groei, interne groeipijnen (2 van 2)

Ook zijn er wijzigingen op komst in de Gemeentewet, die gemeenten vereisten opleggen op het gebied van de verbinding met inwoners. Deze wetswijzigingen vragen van gemeenten om hun rol in de samenleving op een andere - integrale, participatieve - manier in te vullen. Deze ontwikkeling gaat hand in hand met de emancipatie van inwoners, die de autoriteit en beslissingen van de overheid steeds minder als vanzelfsprekend beschouwen. Tot slot klinkt ook de roep om een empathische overheid, die meer dan nu actief meedenkt met inwoners. Ook de roep om het fors verminderen van bureaucratie klinkt steeds luider.

...AAN ORGANISATIE EN SAMENSPEL RAAD, COLLEGE EN ORGANISATIE!

Om deze veranderingen in de samenleving te accommoderen investeert de gemeente Zaanstad al jaren in de (door)ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Daarbij zijn verschillende sturingsprincipes (waaronder gebiedsgericht en opgavengericht werken) ontstaan naast de reeds bestaande (sectorale) structuur. De sterk toegenomen complexiteit in de samenleving én in de organisatie geven tezamen een grote druk op de gemeentelijke organisatie en zorgen voor 'groeipijn'.

Symptomen van deze groeipijn in de organisatie zijn: een hoge (ervaren) werkdruk door werknemers in alle geledingen van de ambtelijke organisatie, rolonduidelijkheid (wie is nu waarvan), projecten en plannen in het ruimtelijk domein die niet altijd aansluiten bij de wensen van inwoners en de gemeenteraad, gebrekkige interne afstemming en communicatie waardoor er onvoldoende overzicht op casus-, client- of projectniveau is, te veel werken in het hier en nu en te weinig sturing vanuit een langetermijnstrategie. Kortom, het samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie kán en móet beter, om tegemoet te komen aan de grote opgaven waar Zaanstad voor aan de lat staat.

Naar aanleiding van gesprekken in het presidium, het college en een interpellatiedebat van 5 juli 2021 hebben raad, college en directie tezamen een stuurgroep gevormd die sturing moet geven aan een onderzoek naar het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en naar de knelpunten in de ambtelijke organisatie.

In voorliggend rapport nemen wij u mee in de vraagstelling en gevolgde aanpak, onze bevindingen en de conclusies en handreikingen. Dit met als doel om betrokkenen inzicht te bieden in de huidige situatie. Als deze uitgangssituatie collectief wordt onderkend ontstaat er een brede basis binnen de gemeente Zaanstad om tot versterking van het samenspel tussen raad, college en organisatie te komen en tot versterking van de ambtelijke organisatie.

De voor dit onderzoek relevante context van Zaanstad is verwoord in bijlage A.



2a. Úw vraagstelling



1. Hoe verloopt het **samenspel** tussen raad, college en ambtelijke organisatie?
2. Hoe kan de **sturing** vanuit rollen, die deze drie entiteiten hebben, zodanig verbeteren dat we beter recht doen aan de opgaven en de dynamiek in de stad? En wat is er nodig om aanbevelingen duurzaam op te volgen en te verankeren?
3. Wat zijn de belangrijkste **knelpunten** die de organisatie ervaart in relatie tot de steeds groter wordende complexiteit van maatschappelijke opgaven? En wat zijn daarbij aanbevelingen om deze knelpunten op te lossen bij de raad, het college en de organisatie, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin?

Aanvullend op bovengenoemde hoofdvragen is een aantal **deelvragen** geformuleerd, namelijk:

- a. Hoe wordt een bestuurlijk en ambtelijk samenspel gecreëerd, waarin raad, college en organisatie vanuit een heldere rolduidelijkheid en rolname kunnen bijdragen aan het samenspel zonder op elkaars stoel te gaan zitten?
- b. Welke spelregels zijn helpend in dit samenspel, waarbij enerzijds de politieke realiteit en anderzijds de inhoudelijke inbreng van ambtenaren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en waarde kunnen toevoegen?
- c. Wat leeft er op de werkvloer, door alle lagen van de organisatie heen? Waar zitten de knelpunten, zowel kwantitatief als kwalitatief, in relatie tot de veranderende werkwijze die de steeds meer complexe maatschappelijke opgaven aan de organisatie vragen?



“ 2b. Onze aanpak

Dit onderzoek richt zich op de diagnose van de organisatie en op het samenspel binnen en tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Daarvoor zijn verschillende methodieken gebruikt, om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te vormen:

1. *Documentanalyse*; aan de hand van verschillende (beleids-)documenten (zie bijlage B) is een beeld gevormd van de bestuurscultuur en de al ondernomen initiatieven om het samenspel te verbeteren. Middels vergelijkend kwantitatief onderzoek en kwalitatieve gegevens is er een beeld gevormd over de staat van de ambtelijke organisatie (bijlage D).
2. *Interviews*; aan de hand van semi-gestructureerde diepte-interviews zijn 46 respondenten (zie bijlage B) binnen de raad, het college en de ambtelijke organisatie bevroegd naar hun ervaringen omtrent het samenspel en de knelpunten.
3. *Synthetronsessies*; middels het online samenwerkingsprogramma Synthetron (zie bijlage C) hebben alle medewerkers op twee momenten de mogelijkheid gekregen om anoniem hun mening te geven over welke sterkten en knelpunten zij binnen de organisatie zien. 244 medewerkers hebben deelgenomen. Voor medewerkers die vanwege hun werkzaamheden mogelijk moeilijk konden deelnemen aan de digitale sessies, is een fysieke bijeenkomst belegd.

Met elke methode zijn de rolname, het samenspel, de sterkten en de mogelijke knelpunten in de organisatie onderzocht. De opgehaalde rode draden zijn tussentijds in spiegelsessies met de raad, het college, de CD/ sectorhoofden, de OR en een ambtelijke klankbörgroep getoetst op juistheid, volledigheid en herkenbaarheid.

Op basis van deze aanpak is voorliggend rapport samengesteld, als basis voor een veranderaanpak ter versterking van het samenspel én de ambtelijke organisatie van Zaanstad.

“ 3. Bevindingen: samenspel binnen de gemeenteraad

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de onderzoekers ten aanzien van het samenspel binnen de gemeenteraad uiteengezet.



3a. Gemeenteraad Zaanstad te typeren als versplinterd en verruwd. Hulpmechanismen nog beperkt effectief.

De gemeenteraad geldt als hoogste (gekozen) orgaan van de gemeente. Formeel gezien heeft de raad daarbij drie rollen te vervullen: de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol. De raad richt zich daarbij op het 'wat', waarbij het college de 'hoe-vraag' voor zijn rekening neemt. In navolgende analyse duiden wij de dynamiek binnen de raad en de wijze waarop de raad van Zaanstad invulling geeft aan zijn formele rollen.

ORUSTIG POLITIEK BEELD OVER MEERDERE RAADSPERIODEN

- De gemeenteraad bestaat uit 39 raadszetels, verdeeld over 15 fracties¹. In de bestuursperiode 2018-2022 zijn er verschillende wisselingen in de raad geweest, waarbij er tussen de 13 en 17 fracties zijn geweest. De raad heeft in totaal zeven verschillende samenstellingen gehad.
- Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 bestond de gemeenteraad uit 13 fracties. De bestuursperiode 2018-2022 ving aan met een coalitie van zes partijen; VVD, PvdA, ROSA, D66, CDA en ChristenUnie. In juli 2019 is binnen de VVD een afsplitsing geweest, waarbij de coalitie zijn meerderheid is verloren. Dit vormde de start van een nieuwe coalitie.
- In november 2019 is het nieuwe coalitieakkoord 'De molen op de wind zetten' gepresenteerd door de zeven coalitiepartijen PvdA, Rosa, VVD, D66, Groen Links, CDA en ChristenUnie. Daarnaast zijn er aanvullende afspraken gemaakt met Democratisch Zaanstad².
- De afgelopen 20 jaar is het Zaanse politieke landschap steeds verder versplinterd van negen fracties in 2002, naar 13 fracties bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, naar 15 fracties in 2022. In dit proces zijn diverse nieuwe lokale en landelijke partijen toegetroten én verdwenen uit de Zaanse raad.

- Het proces van politieke versplintering is niet alleen zichtbaar in de verkiezingsuitslagen, maar ook binnen fracties hebben de voorbije jaren verschillende afsplitsingen plaatsgevonden.
- Deze versplintering heeft het vormen van een meerderheidscoalitie aanmerkelijk lastiger gemaakt en ook het vinden van meerderheden bij voorstellen is in de praktijk soms lastig. Besluitvorming vindt daardoor binnen de raad van Zaanstad geregeld met de kleinst mogelijke meerderheid plaats.

VERRUWING IN DE RAAD, MAAKT SOCIAAL ONVEILIG

- De toon in het politieke (openbare) debat, maar ook uitingen op social media, zijn in Zaanstad als 'ruw' te typeren. Omgangsvormen zijn hard en persoonlijke aanvallen naar collega-raadsleden, collegeleden en naar afzonderlijke ambtenaren worden niet geschuwd.
- Binnen de raad zijn kenmerken van broze onderlinge relaties waar te nemen. De verhoudingen tussen oppositie en coalitie zijn broos. De rolneming van het presidium wordt door enkele fracties ter discussie gesteld en de mate waarin fracties gelijktijdigheid en volledig van informatie worden voorzien vanuit het college wordt door enkele raadsleden in twijfel getrokken.

¹ peildatum 16 maart 2022

² <https://www.zaanstad.nl/mozard/!suite05.schermm1070?mNwb=22861&mNwc=1>



3a. Gemeenteraad Zaanstad te typeren als versplinterd en verruwd. Hulpmechanismen nog beperkt effectief.

- Ook zijn meerdere raadsfracties oordelend over het functioneren van portefeuillehouders, het college als geheel en over het functioneren van de ambtelijke organisatie. Onder andere organisatieonderdelen als monumentenzorg, jeugdhulp, openbare orde en veiligheid, straattoezicht, vergunningen en juridische zaken staan daarbij in de spotlights van de raad.
- Hierdoor is een dynamiek ontstaan waarin bestuurders voorzichtig zijn om zich (kritisch) uit te spreken en om open het gesprek aan te gaan met raadsleden. Bestuurlijke dilemma's worden niet altijd open gedeeld, bestuurders spiegelen de raad beperkt op de haalbaarheid, wenselijkheid en uitvoerbaarheid van politieke wensen en spelen opdrachten vanuit de raad 'makkelijk' door aan de ambtelijke organisatie.
- Ook zorgt het voor een ambtelijke organisatie die 'in de kramp' schiet en een sterke focus kent op de raaddynamieken, met op enkele plaatsen in de organisatie een interne gerichtheid tot gevolg. Daar waar juist de verbinding met de buitenwereld moet worden opgezocht.
- De burgemeester speelt een verbindende rol en wordt door alle fracties ervaren als een constructieve en prettige voorzitter van de raad. In zijn rol als voorzitter van de raad heeft de burgemeester ook de taak om de orde van de raadsvergadering te bewaken. In die rol mag hij scherper interveniëren op houding en gedrag van raadsleden tijdens het publieke debat (en niet enkel achteraf), om de beoogde vorm en toon van het debat in goede banen te leiden.
- De griffie heeft primair de taak om de raad in haar werkzaamheden te ondersteunen. We constateren dat er een hoge mate van tevredenheid bestaat over de ondersteuning die de raad ontvangt vanuit de griffie: procedureel, ordentelijk en verzorgd. De griffie zou nog meer als 'filter' kunnen fungeren tussen raad en college en organisatie, door bijvoorbeeld meer ruimte te nemen voor de adviserende rol. Dit kan als onderdeel van de driehoek (griffier, burgemeester, gemeentesecretaris) waarbinnen het collectieve belang van een goed samenspel wordt bewaakt en gestimuleerd.
- De rekenkamer heeft in diverse onderzoeken in het verleden (o.a. Balans in informatievoorziening, 2015) sterke handreikingen gedaan om tot een betere rolneming te komen vanuit de gemeenteraad. Zo zijn aanbevelingen gedaan ter versterking van het model van Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming en de kaderstellende en controlerende rol en ten aanzien van de omgangsvormen. De praktijk blijkt echter weerbarstig.
- Daarnaast is ook gepoogd om in het presidium de vergaderorde en omgangsvormen bespreekbaar te maken en daar afspraken over te maken, om zo het politieke debat beter te laten verlopen. Ook het aantal raadsvragen is daarbij onderwerp van gesprek (geweest). Sommige raadsleden/ fracties laten zich echter weinig gelegen aan de afspraken die hierover in het presidium worden gemaakt. Uit onvrede over de gang van zaken in het presidium zijn enkele raadsleden uit het presidium gestapt.

HULPMECHANISMEN NOG ONVOLDOENDE EFFECT OP BETERE ROLNEMING

- De raad heeft initiatieven genomen om tot versterking van de eigen rolneming te komen. Voorbeelden daarvan betreffen 'Zaans samenspel' en de gedragscode/ het gentlemen agreement. Raadsleden houden zich echter geregeld niet aan deze door (niet alle) fracties ondertekende afspraken over hoe met elkaar om te gaan in de politieke arena. Daarbij is sprake van een beperkt onderling corrigerend vermogen van raadsleden: men spreekt elkaar hier nauwelijks op aan.
- Ook initiatieven, zoals raadsconferenties, om tot meer onderlinge ontmoeting en (persoonlijke) verbinding te komen tussen raadsleden, worden niet (langer) door de voltallige raad omarmt.

3b. Volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol neming raad voor versterking vatbaar.

DE VOLKSVERTEGENWOORDIGENDE ROL: OMBUDSROL DOMINANT

- De 15 fracties in de raad hebben uiteenlopende visies op de manier waarop zij vinden dat raadswork moet worden ingevuld. Zij verschillen van mening over de rol van de raad in de lokale democratie.
- De volksvertegenwoordigende rol van de raad wordt in Zaanstad overwegend ingevuld als ombudsrol, als belangenbehartiger en heeft populistische trekken. Er worden met regelmaat concrete incidenten en casuïstiek van (groepen) inwoners aan de orde gesteld in de raad. Waarbij de vraag is in welke mate het algemeen belang wordt gediend. Er lijkt veel aandacht binnen de raad te gaan naar details en kleinere dossiers waar politiek mee gescoord kan worden, ten koste van de (grote) strategische vraagstukken.
- Er wordt enerzijds gesteld dat sommige partijen teveel tijd en aandacht besteden aan details en incidenten en daarmee te weinig tijd aan grote, belangrijke dossiers besteden. Daarmee is er binnen de raad ook te weinig eendracht om een visie te vormen en kaders te formuleren voor de grote opgaven en ambities van Zaanstad. Anderzijds beklagen sommige partijen zich erover dat het college, volgens hen gesteund door de organisatie, haar verantwoordelijkheid niet altijd pakt voor zaken die in de praktijk niet goed gaan.

DE KADERSTELLEDE ROL: NIET OPTIMAAL BENUT

- De belangrijkste poging om incidentenpolitiek te doorbreken en de raad goed in positie te brengen om haar rollen te kunnen pakken, is 'Raad aan de voorkant'. Met Raad aan de voorkant werkt de gemeente bij nieuwe plannen en beleid met startnotities.

- De startnotitie schetst de aanleiding, het probleem, de (mogelijke) aanpak en de relevante contextuele aspecten van het voorliggende vraagstuk. De startnotitie wordt in de raad besproken en omdat er nog geen kant-en-klaar plan op tafel ligt en de precieze richting of visie van het college nog niet is uitgekristalliseerd, is het idee dat de raad juist dan in positie kan komen om aan de voorkant proactief en constructief mee te denken en kaders te stellen.
- 'Raad aan de voorkant' is weliswaar een mooi streven, maar heeft tot op heden niet opgeleverd wat ermee werd beoogd. Ook hier lijkt zich te wreken dat raadsleden en fracties onderling zeer uiteenlopende beelden en visies hebben op de rol van de raad. Zo vinden sommigen 'Raad aan de voorkant' een welkom initiatief waarmee de raad haar kaderstellende rol kan invullen, terwijl anderen de startnotities ervaren als 'vaag' met 'allerlei open einden'. Zij vinden juist dat het college daarmee haar beleidsvoorbereidende taak afschuift op de raad en zien liever concrete alternatieven, afwegingen en argumenten waar ze op kunnen reageren. Daarmee willen sommige partijen liever een 'kant en klaar' voorstel van college met varianten waar ze uit kunnen kiezen, anderen willen al vroeg in het proces betrokken zijn bij het maken van plannen en beleid. Dit verschil bemoeilijkt en verzwakt het opdrachtgeverschap vanuit de raad.

DE CONTROLERENDE ROL: SFEER VAN WANTROUWEN NAAR COLLEGE EN ORGANISATIE

- Er heerst een sfeer van wantrouwen rondom de invulling van de controlerende rol door de raad. Er worden veel technische vragen gesteld, soms met een suggestieve toonzetting. Er is sprake van Wob-verzoeken van raadsleden aan de eigen ambtelijke organisatie. En de raad grijpt snel naar zware politieke instrumenten, zoals een motie van afkeuring of een motie van wantrouwen. Deze rol neming van de raad draagt bij aan sociale onveiligheid van bestuurders en aan een verslechterend samenspel tussen raad, college en organisatie.

3c. Gemeenteraad Zaanstad te typeren als ‘politek forum’, waarbij ‘besluitvormend orgaan’ onderbelicht blijft

- Gemeenteraden zijn te typeren als ‘politek forum’ en als ‘besluitvormend orgaan’. In onderstaande tabel zijn de hoofdkenmerken van beide typeringen verwoord:

Politek	Besluitvorming
politek forum	hoogste bestuursorgaan
partijen en fracties	gemeenteraad als geheel
het verschil maken	overeenstemming bereiken
problemen benoemen	problemen oplossen
beeld- en oordeelsvorming	besluitvorming
individuele verantwoordelijkheden	gezamenlijke verantwoordelijkheid
verkiezingsprogramma’s	raadsprogramma

- In het beste geval is er sprake binnen een raad van een gezonde balans tussen beide typeringen, met een hang naar ‘besluitvormend orgaan’: het hoogste orgaan van de gemeente, waarbinnen het collectief en de besluitvorming om problemen op te lossen voorop staan, ten dienste van het algemeen belang. In een raad als ‘politek forum’ worden namelijk vooral de verschillen uitgelicht en is sprake van een zwak opdrachtgeverschap richting college.
- De Zaanse raad typeren wij nadrukkelijk als een ‘politek forum’, met een disbalans in relatie tot het zijn van besluitvormend orgaan. Deze typering herleiden wij vanuit de volgende constatering:
 - omgangsvormen in de raad: ruw taalgebruik, op de persoon, anarchistisch;
 - raad is geen collectief: staat niet sámen aan de lat voor strategische opgaven;
 - beperkt onderling corrigerend vermogen tussen raadsleden/ fracties;

- fracties op zoek naar ‘het verschil maken’ en minder op ‘overeenstemming’;
- verhoudingen coalitie en oppositie verhard, geen ruimte voor raadsakkoord;
- groot conflictpotentieel: niet houden aan/ ondertekenen van gedragscode/ gentlemen agreement;
- raad besteedt veel tijd en aandacht aan problemen, beeld- en oordeelsvorming...
- ...maar komt - ondanks zwak opdrachtgeverschap - uiteindelijk wel tot besluitvorming;
- raad stelt hoge eisen aan portefeuillehouders en is oordelend over organisatie;
- raad wordt bestuurlijk én ambtelijk als risicovol en als sociaal onveilig ervaren;
- hoge ambities raad, maar gesprek over spanningsveld in relatie tot beschikbare middelen wordt niet gevoerd (wordt bestuurlijk nauwelijks ruimte voor gevoeld);
- hoge agendadruk in raad, mede door groot aantal fracties en overschrijding spreektijden: gaat ten koste van voorbereiding;
- veel technische vragen raadsleden aan college/ ambtelijke organisatie;
- Wob-verzoeken van raadsleden aan eigen organisatie;
- besluiten vaak met kleinst mogelijke meerderheid: holt draagvlak voor besluiten uit;
- er is sprake van ‘winnaars’ en ‘verliezers’, waarbij verliezers steeds zwaarder geschut (verruwing debat, wethouders onder vuur, detailvragen) inzetten;
- focus op details, weinig oog voor koers en bovenliggende opgaven, wél gedeelde groeiambitie: bouwen, bereikbaarheid, voorzieningen;
- raad vindt het lastig om zich te verhouden tot participatieve trajecten;
- moties en amendementen worden veelvuldig en laat ingezet.

“ 4. Bevindingen: samenspel binnen het college van B&W

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de onderzoekers ten aanzien van het samenspel binnen het college van B&W uiteengezet.



4a. College van Zaanstad gekenmerkt door een onrustig bestuurlijk beeld over meerdere bestuursperiodes.

Het college vervult een spilfunctie in het samenspel van de drie geledingen binnen de gemeentelijke organisatie. Als bestuurlijk eindverantwoordelijke bevindt het college zich in de spilfunctie tussen het politieke spel en de ambtelijke uitvoering. Grofweg heeft het college twee taken: beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. In dit hoofdstuk bezien we de rol van het college in het samenspel vanuit deze twee rollen, in relatie tot de politieke functie van de raad én in relatie tot de beleids- en planvorming, onafhankelijke advisering en uitvoering door de ambtelijke organisatie.

ONRUSTIG BESTUURLIJK BEELD OVER MEERDERE BESTUURSPERIODEN

- In de bestuursperiode 2018-2022 zijn er verschillende wisselingen geweest in het college van B&W. Zo is de periode gestart met zeven wethouders: twee wethouders ‘van buiten’ en vijf wethouders kwamen voort vanuit de raad. Aan het einde van de bestuursperiode zijn er zes wethouders in het college.
- De coalitie die startte in 2018 is in 2019 gestrand, waarna twee VVD-wethouders hun zetel ter beschikking hebben gesteld. In november 2019 startte de nieuwe coalitie, waarna in december 2019 de wethouder van D66 aftrad, ondanks het overleven van twee moties van wantrouwen.
- In de periode 2002-2006 zijn twee wethouders opgestapt vanwege het uiteenvallen van de eigen fractie (ZOG). In de periode 2006-2010 is geen sprake geweest van voortijdig aftreden. In 2010-2014 vertrok wethouders Visser (VVD) vervroegd als wethouder, omdat zij verkozen werd als lid van de Tweede Kamer. In de periode 2014-2018 is wethouders Emmer (D66) vroegtijdig vertrokken in verband met een nieuwe baan als gemeentesecretaris bij de gemeente Hilversum.² In de meest recente periode van 2018-2022 zijn de VVD-wethouders Ram en Krieger afgetreden vanwege een afsplitsing van twee VVD-raadsleden, waardoor de coalitie zijn meerderheid verloor. Ook wethouders Munnikendam (D66) trad af, ondanks dat zij twee moties van wantrouwen overleefde. Wethouders Mutluer (PvdA) vertrok vervroegd als wethouder, omdat zij Tweede Kamerlid werd.
- In de afgelopen vijf bestuursperiodes (2002-2022) zijn dus acht wethouders voortijdig vertrokken. Daarvan zijn er vier om politieke redenen opgestapt. Het landelijke beeld is dat 20% van de wethouders voortijdig opstapt om politieke redenen.¹
- Ook het aantal burgemeesters van Zaanstad geeft een onrustig beeld. In de afgelopen vijf bestuursperiodes (2002-2022) heeft Zaanstad negen burgemeesters gekend, waarvan vijf waarnemers. Voornamelijk de periode 2005-2007 valt op dat drie waarnemend burgemeesters elkaar hebben afgelost.
- In de periode van 2018-2022 zijn er drie gemeentesecretarissen geweest. Medio 2021 vertrok de gemeentesecretaris, die sinds 2017 in functie was, en startte een interim-gemeentesecretaris. Begin 2022 is de huidige gemeentesecretaris benoemd.

BESTUREN IN ZAA NSTAD IS LASTIG MET EEN GROTE COALITIE...

- De coalitie 2020-2022 van Zaanstad bestaat uit zeven politieke partijen (PvdA, ROSA, D66, CDA, ChristenUnie, VVD en GroenLinks) en zes wethouders (voorheen zeven; wethouder Mutluer vertrok onlangs naar Tweede Kamer). De realiteit is dat elk van deze partijen speerpunten heeft en zoveel mogelijk van die speerpunten wil verwezenlijken in de collegeperiode. Dit gegeven vraagt extra tijd om af te stemmen binnen het college en de organisatie. De sfeer wordt door collegeleden als open en gemoedelijk ervaren. Er is een goede onderlinge samenwerking en de collegeleden gunnen elkaar wat.

4b. Politiek getint college is nauw verbonden met eigen fracties, maar biedt ruimte voor wisselende meerderheden.

- Het college 2019-2022 is te typeren als een politiek college, met diverse leden die bij de start van het college zijn doorgeschoven van de raad naar het college. Dit heeft voor- en nadelen. Enerzijds hadden de collegeleden bij hun aantreden vaak al een goede dossierkennis, door de eerdere ervaring als raadslid/ fractievoorzitter. Ook hebben de collegeleden door jarenlange ervaring in de Zaanse politiek een goed ontwikkelde politieke antenne en voelen zij politieke gevoeligheden bij bepaalde fracties of raadsleden goed aan. Anderzijds vraagt de functie van wethouder om een andere - bestuurlijke - rolneming in het samenspel met de raad en de organisatie en moesten collegeleden groeien in deze bestuurlijke rol. De verbinding naar de raad en het politieke proces had door deze achtergrond in beginsel meer aandacht dan de verbinding naar de ambtelijke organisatie.
- Door het politieke karakter van het college kan ook wel gesproken worden van een wat 'monistisch' karakter; er is een nauwe verbinding tussen de collegeleden en hun fracties. Deze nauwe verbindingen zijn in de politieke context van Zaanstad nodig om tot afstemming binnen de coalitie en tot besluitvorming te komen. Echter, heeft dit ook nadelen; het maakt oppositiepartijen wantrouwend betreffende de toegang tot informatie. En het geeft de oppositie het gevoel nooit echt 'aan de beurt' te komen, hetgeen de politieke tegenstellingen in stand houdt c.q. vergroot.
- Ondanks een brede coalitie van zeven politieke partijen worden besluiten in de raad niet zelden met de kleinst mogelijke meerderheid genomen. Het college heeft in zijn verhouding tot de raad daardoor regelmatig te maken met scherpe tegenstellingen tussen coalitie en oppositie. De politieke verhoudingen versterken daarmee ook het patroon dat een onderwerp al heel snel de politieke arena in wordt getrokken.
- Daar staat ook tegenover dat de coalitiepartners met regelmaat op zoek moeten naar wisselende meerderheden binnen de raad. Coalitiepartners bieden elkaar op dossiers de ruimte hiertoe en dat biedt kansen aan oppositiepartijen om mede kleuring te geven aan besluitvorming.
- Zoals eerder geconstateerd, is de raad vaak kritisch naar collegeleden en liggen individuele wethouders met regelmaat onder vuur in het politieke debat. Wel wisselt de mate waarin dit gebeurt tussen wethouders, afhankelijk van de portefeuille. Verschillende wethouders hebben aan den lijve ondervonden dat raadsfracties er niet voor terugdeinzen om het zwaarste politieke middel in te zetten: een motie van afkeuring of een motie van wantrouwen.
- Dit blijkt ook uit het raadsinformatiesysteem: in de periode 2014-2022 is zeven keer een motie van wantrouwen ingediend. Opvallend is dat alle zeven moties zijn ingediend in 2019, 2020 en 2021. Slechts één motie van wantrouwen is aangenomen, dit betrof een motie tegen een raadslid. Ook is van 2014-2022 vier maal een motie van afkeuring ingediend. Ook hier valt op dat alle vier de moties van relatief recente datum zijn: 2020 en 2021. Geen van de vier moties is aangenomen.
- Vooropgesteld gaat het werk van politieke ambtsdragers, zoals wethouders, gepaard met politieke risico's; het is simpelweg mogelijk dat de raad een wethouder wegstuurt. Dat is een gegeven waar wethouders in alle gemeenten mee om moeten gaan. Echter, in Zaanstad moeten bestuurders erg op hun hoede zijn om 'politiek te kunnen overleven'. De tegenstellingen tussen coalitie en oppositie, het 'op de man spelen' en het grijpen naar zware politieke instrumenten als moties van afkeuring en moties van wantrouwen maken een goede dialoog tussen college en raad moeilijk. Je als wethouder kwetsbaar opstellen richting de raad en open het gesprek aangaan over bestuurlijke dilemma's wordt veelal uit de weg gegaan.

4c. College kan bestuurlijk nog krachtiger acteren in de richting van raad én in de richting van ambtelijke organisatie.

- Deze dynamiek heeft tot gevolg dat het college regelmatig op eieren moet lopen en het gevoel heeft dat een eerlijk, maar kritisch debat en het spiegelen naar de raad op bepaalde politieke wensen en opdrachten maar zeer beperkt mogelijk is. Gevolg hiervan is weer dat wethouders onder deze druk de afweging maken om mee te bewegen en - al dan niet tegen ambtelijk advies in - de ambtelijke organisatie politieke opdrachten meegeven die niet altijd uitvoerbaar zijn. Hiermee komt de bufferfunctie van het college naar de ambtelijke organisatie onder druk te staan.
- Het college heeft een belangrijke taak om politieke wensen te vertalen in een uitvoerbare bestuurlijke opdracht voor de ambtelijke organisatie. Deze 'bufferfunctie' tussen de raad en de organisatie heeft de afgelopen jaren onvoldoende gefunctioneerd. Het kritisch reflecteren, ook richting de raad, op de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en strategische wenselijkheid van politieke wensen en opdrachten is een wezenlijk onderdeel van de beleidsvoorbereidende taak van het college.
- Door de politieke hitte op diverse portefeuilles is het voor de betrokken wethouders buitengewoon moeilijk (en risicovol) om dat gesprek aan te gaan en in de scherpste te voeren. Dit vergroot enerzijds de druk op de ambtelijke organisatie, maar het betekent anderzijds ook dat er politieke verwachtingen (en zelfs afspraken) worden gemaakt, terwijl onvoldoende in de randvoorwaarden is voorzien voor de ambtelijke organisatie om ook te kunnen leveren.
- Hiermee maakt het college zichzelf en de organisatie kwetsbaar voor kritiek vanuit de raad over de voortgang van belangrijke dossiers. Het college houdt daarmee de ervaren moeilijkheden in het samenspel tussen raad, college en organisatie mede in stand.

BEPERKTE ZELFREFLECTIE EN AANDACHT VOOR VERBINDING

- De sfeer en de persoonlijke verhoudingen tussen de collegeleden zijn goed: de verhouding wordt getypeerd als 'collegiaal bestuur'. Het college spreekt naar de raad en 'naar buiten' met één mond, maar tussen de wethouders zijn verschillen op bestuursstijl merkbaar.
- Verreweg de meeste tijd van collegeleden gaat op aan het 'besturen' van de stad, in de lastige politieke constellatie die hiervoor reeds is besproken. Met de grote druk op dossiers, het grote aantal raadvragen en de soms heftige politieke dynamiek is de noodzaak en verleiding aanwezig om opgesloten te worden in de waan van de dag.
- Hierdoor is het moeilijker om écht toe te komen aan zelfreflectie als college en als individuele bestuurder. Er is relatief weinig aandacht voor onderlinge verbinding, het investeren op de relatie en de samenwerking en het kritisch reflecteren op 'hoe doen wij de dingen met elkaar'.

¹ Pointer/KRO-NCRV m.m.v. studenten UvA, 2022: <https://pointer.kro-ncrv.nl/vak-van-wethouder-wordt-te-zwaar-meer-wethouders-nodig>.

² Valkuilen voor Wethouders – De Collegetafel, 2019: <https://www.decollegetafel.nl/wp-content/uploads/2019/12/DCT-lijst-vertrokken-en-gevallen-wethouders-2002-2018.pdf>.

“ 5. Bevindingen: samenspel en knelpunten binnen de ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de onderzoekers ten aanzien van het samenspel en de knelpunten binnen de ambtelijke organisatie uiteengezet.



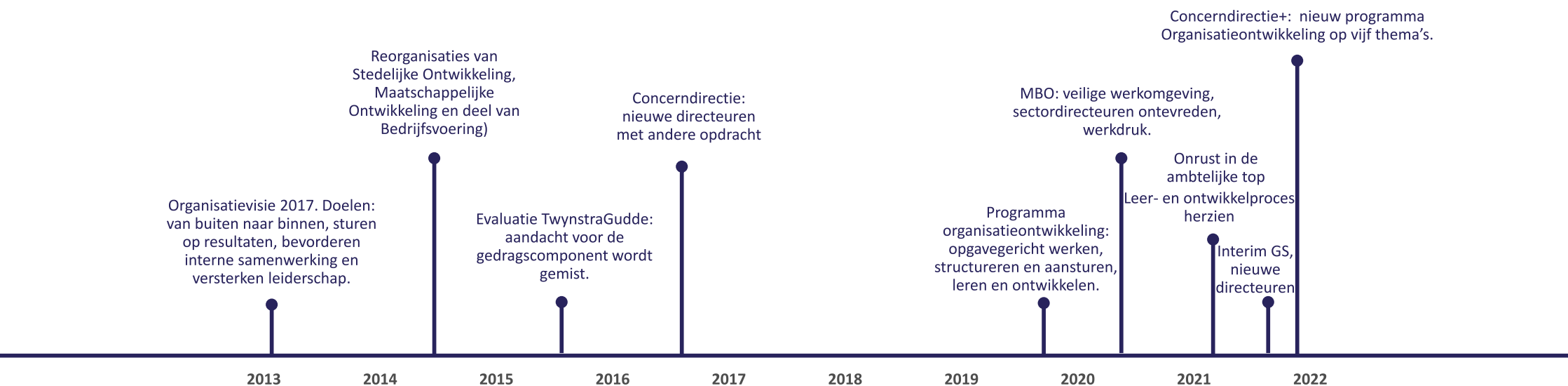
5a. Complexiteit opgaven vertaalt zich in organisatie met meerdere sturingslijnen en continue ontwikkelbehoefte.

De ambtelijke organisatie van Zaanstad staat ervoor aan de lat om de politiek-bestuurlijke ambities te realiseren, in verbinding met de inwoners en ondernemers in de stad en de partners buiten de eigen gemeentegrenzen. Daarbij is het aan de Concerndirectie om de bufferfunctie te vervullen tussen college en organisatie om samen een balans te vinden tussen opgaven en ambities enerzijds en beschikbare middelen anderzijds.

- Ruim 1.500 medewerkers (meer dan 1.300 fte) zetten zich dagelijks in voor Zaanstad (zie bijlage D2 voor formatieoverzicht). Dit doen zij in de domeinen dienstverlening en bedrijfsvoering, stedelijke ontwikkeling en maatschappelijke ontwikkeling, verdeeld over 11 sectoren met in totaal 41 afdelingen. Zie bijlage D1 voor organigram.
- De organisatie probeert zich te verhouden tot de complexe opgaven en de grote (groei)ambities van de stad. Daarvoor zijn intern zowel verticale als horizontale sturingslijnen ingericht. Er is dus sprake van een matrixorganisatie. Daarbinnen wordt er opgaven- en gebiedsgericht gewerkt om de integraliteit van werken te bevorderen op de vraagstukken die spelen in de samenleving.
- De sturingslijnen en met name de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet altijd helder voor bestuurders, management en medewerkers. Op plaatsen in de organisatie lijkt de complexiteit van de opgaven 'buiten' ook 'naar binnen' te zijn geslagen.
- De gemeente Zaanstad is relatief gezien een 'arme gemeente' en was dan ook genoodzaakt een niet sluitende meerjarenbegroting (2022-2025) vast te stellen. Dit met de verwachting dat het Rijk met aanvullende middelen zou komen, wat ook het geval was.
- Met de beperkte financiële middelen en de grote maatschappelijke opgaven wordt er - zeker bij een gebrek aan een scherp gesprek over ambities versus beschikbare middelen - veel gevraagd van de ambtelijke organisatie.
- Ondanks deze uitdagende omstandigheden zijn medewerkers loyaal, bevlogen en betrokken. De samenwerking binnen de teams wordt als goed getypeerd. Echter, de samenwerking tussen afdelingen kan beter, er is sprake van rolonduidelijkheid en er wordt een hoge werkdruk ervaren. Dit maakt ook dat er een herstelbehoefte is. Vooral de sectorhoofden zien veel ruimte voor verbetering en zijn ontevreden over hoe de organisatie functioneert. Op het gebied van leiderschap, sturing, prioritering en vertrouwen valt nog een wereld te winnen (medewerkers onderzoek, 2020).
- De beperkte middelen en de steeds grotere en complexer wordende maatschappelijke opgaven, zijn de afgelopen jaren aanleiding geweest voor reorganisaties en een continue doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie. Daarbij heeft de aandacht veel gelegen op het herinrichten van structuren en sturingslijnen en was tot medio 2021 beperkt aandacht voor de vraagstukken in de detailstructuur: processen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, interne samenwerking en overlegstructuren en in de cultuur: houding en gedrag. Zie ter illustratie de tijdsbalk op navolgende pagina.
- De continue ontwikkeling in de ambtelijke organisatie leidt tot een onrustig beeld, waarin sprake was van een hoger dan gemiddeld verloop, onduidelijkheid, gebrek aan leiderschap en een hoge (ervaren) werkdruk door 'leven bij de waan van de dag'.



5b. Ambtelijke organisatie Zaanstad continu in ontwikkeling.



5c. Continue ontwikkeling ambtelijke organisatie leidde tot onrustig beeld aan de top én daarmee in de organisatie.

ORGANISATIE IN CONTINUE (DOOR)ONTWIKKELING

- In de periode 2010-2015 heeft Zaanstad verschillende reorganisaties doorgemaakt, waarbij alle directies betrokken waren. Met de reorganisatie in 2012 is er één algemene dienst ontstaan. In 2014 volgde drie reorganisaties binnen 'Stedelijke Ontwikkeling', 'Maatschappelijke Ontwikkeling' en een deel van de sectoren binnen 'Bedrijfsvoering'. Aanleiding hiervoor waren bezuinigingen die moesten worden doorgevoerd, de veranderende rol van de gemeente in de samenleving en de drie decentralisaties in het sociale domein.
- Met diverse reorganisaties heeft Zaanstad beoogd:
 - ✓ de wendbaarheid van de organisatie te vergroten;
 - ✓ de samenwerking tussen teams, afdelingen en directies te bevorderen;
 - ✓ de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie te verduidelijken;
 - ✓ de resultaatgerichtheid van de organisatie en de sturing daarop te vergroten;
 - ✓ de externe gerichtheid / participatie van inwoners(groepen) te stimuleren;
 - ✓ beter te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen;
 - ✓ inspirerend leiderschap te stimuleren en aan te trekken.
- In 2015 heeft er een evaluatie plaatsgevonden, waarbij werd geconcludeerd dat er in het kader van rolonduidelijkheid en gemiste prioritering meer begeleiding in het leerproces naar zelfsturing nodig was. Ook de samenwerking binnen en tussen afdelingen vroeg nog aandacht. Daarnaast vroeg de evaluatie extra aandacht voor de gedragscomponent in de organisatieontwikkeling (Twynstra Gudde, 2016).

- In 2020 is het programma Organisatieontwikkeling gemeente Zaanstad gestart. Met als doel ten dienste van de stad opgavegericht te werken, beter organiseren en inrichten (structureren en aansturen), meer faciliteren en ondersteunen (leren en ontwikkelen), meer evalueren en het versterken van de reguliere manier van werken en 'way of life' in de gemeente Zaanstad. In dit kader is een leer- en ontwikkelprogramma gestart, maar dit is na een evaluatie in de zomer van 2021 stopgezet.

ORGANISATIE LANGE PERIODE GEKENMERKT DOOR WISSELINGEN AAN TOP

- Er is in de voorbije 5 tot 7 jaar veel rumoer geweest aan de (ambtelijke) top van de organisatie. Zaanstad heeft een nieuwe burgemeester gekregen, heeft in die periode drie gemeentesecretarissen gekend en heeft verschillende wisselingen in het management gehad.
- Na de reorganisatie is in 2016 een nieuwe concerndirectie ontstaan. Na een onrustige periode binnen de directie, zijn drie directeuren vertrokken. Deze wisselingen maken dat de sturing en prioritering binnen de ambtelijke organisatie instabiel is geweest.

NIEUWE CONCONERNDIRECTIE ZET NIEUWE ONTWIKKELING IN

- Na een pas op de plaats is in 2022 een nieuw organisatieontwikkelingsprogramma gestart met als doel te werken aan een organisatie die de ruimte heeft om gericht aan de opgaven te werken. Het programma heeft vijf werksporen; 1. leiderschap 2. opgaven 3. taken, rollen, bevoegdheden 4. kaders en condities 5. communicatie en participatie. Het richt zich daarmee op zowel structuur als cultuur.

5d. Ambtelijke organisatie (over)leeft veelal bij ‘waan van de dag’ en heeft onder druk neiging tot interne gerichtheid

KRITIEK OP HET LEIDERSCHAP VAN DE VORIGE DIRECTIE

- Het voormalige directieteam had na de reorganisatie een andere positie in de organisatiestructuur gekregen, waarbij ze geen directe rol meer had in de ‘lijn’ van voorstellen en adviezen die naar het college gingen. De bedoeling was dat deze nieuwe positionering ruimte zou creëren voor investeringen en sturing op de ontwikkeling van de organisatie. Door deze nieuwe rol en de relatieve onervarenheid van de directieleden in die rol, is het team zoekende geweest naar de manier om deze rol invulling te geven.
- Er bestaat een beeld over een directie die tot medio 2021 een managementstijl hanteerde die als hiërarchisch en onvoldoende gericht en -in staat- om de grote maatschappelijke opgaven te overzien en hieraan sturing te geven. Er ging teveel aandacht naar ‘details’. Bovendien was er weinig ruimte voor kritische tegengeluiden vanuit de werkvloer en het lagere management en werden signalen van capaciteitsgebrek en de roep om richting en duidelijkheid onvoldoende serieus genomen. Daar komt bij dat de directie onvoldoende in staat was verbindingen te leggen tussen de sectoren en onvoldoende een ‘bufferfunctie’ tussen het college en de ambtelijke organisatie heeft vervuld.
- Onrust binnen het directieteam in de periode 2020-2021 heeft ertoe geleid dat van de toenmalige directie drie leden zijn vertrokken, twee zijn er aangebleven. Ook vertrok de gemeentesecretaris. De directie en de organisatie hebben deze gebeurtenissen geëvalueerd en er heeft een aantal interne onderzoeken plaatsgevonden. De nieuwe directie tracht de ervaringen uit het verleden achter zich te laten en een nieuwe weg in te slaan.
- De eerste voortekenen over deze nieuwe weg zijn nog pril, maar positief. Het lijkt erop dat er op dit moment meer ontspanning optreedt in de organisatie en er weer aandacht is voor het functioneren van mensen binnen de organisatie.

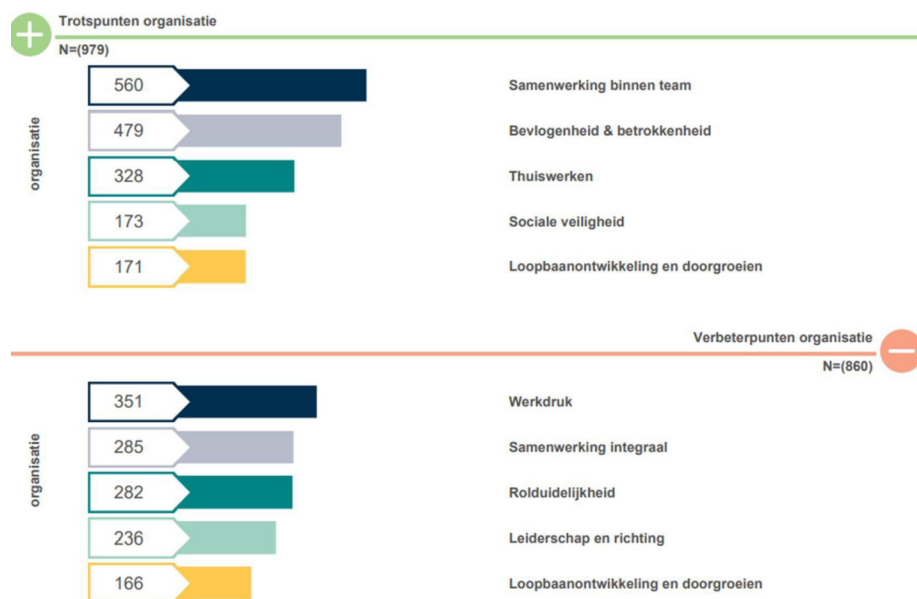
- Dit laat echter onverlet dat de gebeurtenissen van de afgelopen jaren een wissel hebben getrokken op de ambtelijke organisatie. Hoge werkdruk, gevoelens van sociale onveiligheid, medewerkers die ‘zwellen’ en op zoek zijn naar duidelijkheid over de koers van de organisatie, behoefte aan prioriteringen en aan ‘lucht’ in het dagelijks werk; het zijn signalen die niet los te zien zijn van de onrust aan de top van de voorbije jaren.

(ERVAREN) WERKDruk EN EEN NAAR BINNEN GEKEERDE ORGANISATIE

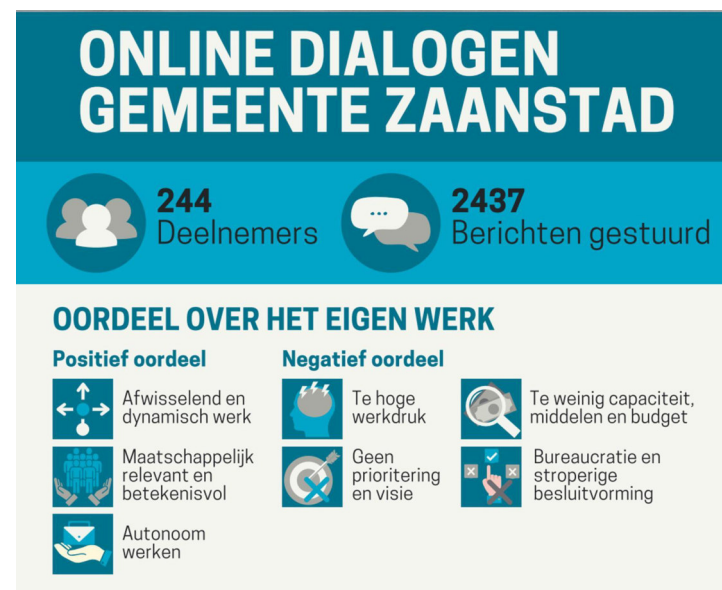
- De onrust aan de top heeft gezorgd voor een gebrek aan duidelijkheid en richting op de werkvloer. In twee Synthetronsessies, waar 244 medewerkers aan hebben deelgenomen, komt nadrukkelijk naar voren dat medewerkers een hoge werkdruk ervaren (zie bijlage c). Dit komt overeen met het medewerkersbetrokkenheidsonderzoek (MBO) uit 2020 (zie afbeeldingen volgende pagina).
- Ook ervaren deelnemers van de Synthetronsessies een gebrek aan sturing en vinden zij dat er onvoldoende weerklank was bij de directie over capaciteitsproblemen en (ervaren) werkdruk. Als redenen wijzen medewerkers naar onvoldoende prioritering en visie vanuit de directie, onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden en hoge politieke en bestuurlijke ambities.
- Er ontstaat een beeld van een organisatie die leeft bij de waan van de dag. Ook ingegeven door een kritische en veel vragende (details) raad, een ambitieus college en een beperkte bufferfunctie van college en directie. Onder deze druk heeft de organisatie de neiging tot interne gerichtheid. Daar waar juist de verbindingen in de samenleving opgezocht moeten worden.

5e. Beeld uit MBO 2020 en Synthetron 2022 komt in redelijke mate overeen: werkdruk en gebrek aan visie en prioritering.

MBO (2020)



Synthetron (2022)



5f. Medewerkers gemeente Zaanstad zijn loyaal en betrokken en te typeren als aanpakkers en doeners.

- De organisatie van Zaanstad is te typeren door de grote betrokkenheid van medewerkers bij de lokale samenleving en de intrinsieke drijfveer om een bijdrage te willen leveren aan belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Dit komt ook nadrukkelijk terug in de Synthetronessies. Ondanks de ervaren werkdruk en het gebrek aan duidelijkheid en sturing vanuit de ambtelijke top ervaren veel medewerkers hun werk als positief. Binnen het eigen team ervaren medewerkers de sfeer meestal als goed en het geeft voldoening om zich voor wisselende maatschappelijke thema's te kunnen inzetten. Ook de ruimte om zelfstandig het werk te kunnen inrichten en hierin keuzes te maken wordt gewaardeerd.
- Ook zijn de medewerkers van Zaanstad 'echte doeners'. Opdrachten vanuit raad, college en directie worden veelal kordaat opgepakt en medewerkers gaan meteen 'lopen'. Daarbij worden nog wel te vaak de zakelijke aspecten van de opdracht uit het oog verloren. Wat is nu precies de opdracht? Wat moet het resultaat zijn en aan welke doelen moet een project bijdragen? Wat zijn de randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de opdracht? Dergelijke vragen krijgen te weinig aandacht in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.
- Naast de positieve energie en sfeer in de organisatie is er veel kennis en kunde bij medewerkers aanwezig. De organisatie heeft veel specialisten met hart voor hun vakgebied, die bovendien op inhoud doorgaans goede kwaliteit leveren. Aanvullend hierop is de omvang en complexiteit van het takenpakket van de gemeente de voorbije jaren sterk toegenomen. Daarmee is het werk van de organisatie technischer, specialistischer en juridischer van aard geworden. Er is een aantal organisatieonderdelen dat daarom de nodige ontwikkelingen doormaakt, zoals stedelijke ontwikkeling en wijk- en relatiemanagement.
- In een organisatie op de schaal van Zaanstad zijn sturingsmechanismen nodig om de integraliteit te bewaken en sturing op strategische doelen en opgaven te borgen. Hiervoor zijn generalisten nodig die een helicopterview hebben, op het proces sturen en de politieke en bestuurlijke opdracht voortdurend in het achterhoofd houden. Collegeleden missen juist op dit punt de advisering en ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie. Er lijkt sprake van 'eilanden' en een focus op de specialismen en de inhoudelijke/ technische aspecten van een vraagstuk. Bestuursadviseurs, die vaak deze rol vervullen, heeft Zaanstad niet. Deze rol is belegd bij de sectorhoofden, programmamanagers en de directie, maar komt nog onvoldoende tot zijn recht.
- In de druk die op de werkvloer wordt ervaren en de – hierboven geschetste – kenmerken van de ambtelijke organisatie zijn participatieprocessen een punt van aandacht. Bij een aantal complexe stedenbouwkundige projecten in Zaanstad is het participatieproces niet naar tevredenheid verlopen van zowel inwoners, raad als college. Met name de projecten Peperstraat, Zaaneiland en Hemkade worden hiermee in verband gebracht. Als oorzaak wordt in de gesprekken genoemd dat participatieprocessen van een aantal projecten is uitbesteed aan de projectontwikkelaars die bij de betreffende projecten betrokken waren. De sturing en regie op het participatieproces door de gemeente is daardoor onvoldoende geweest.

5g. Beelden over ervaren (werk)druk ambtelijke organisatie worden ondersteund door externe kwantitatieve vergelijking

BEZETTING IN AMBTELIJKE ORGANISATIE LAGER DAN GEMIDDELD

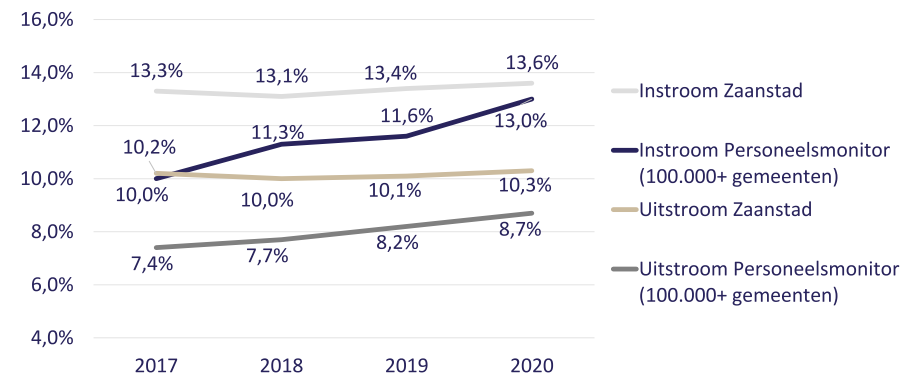
- Uit een vergelijking met soortgelijke gemeenten en 100.000+ gemeenten uit de Personeelsmonitor van het A&O fonds blijkt dat de bezetting in Zaanstad lager ligt dan gemiddeld.
- Om op het gemiddelde van beide benchmarks uit te komen, zou de bezetting van Zaanstad met circa 31 tot 47 fte (2,5% - 4% van huidige formatie) moeten toenemen. De opgaven van Zaanstad zijn mogelijk nóg groter dan de referentiegemeenten.

Bezetting per 1.000 inwoners (fte)	
Zaanstad	7,7
Gemiddelde soortgelijke referentiegemeenten*	7,9
100.000+ gemeenten – personeelsmonitor A&O fonds (2020)	8,0

*Referentiegemeenten: Leiden, Zwolle, 's-Hertogenbosch, Amersfoort, Arnhem, Haarlem, Breda.

INSTROOM EN UITSTROOM HOGER DAN REFERENTIEGEMEENTEN

- Zowel de instroom- als uitstroomcijfers van Zaanstad zijn groter dan die van gemeenten met soortgelijke omvang. Wanneer wij de ontwikkeling in instroom- en uitstroomcijfers in kaart brengen, ontstaat het volgende beeld:

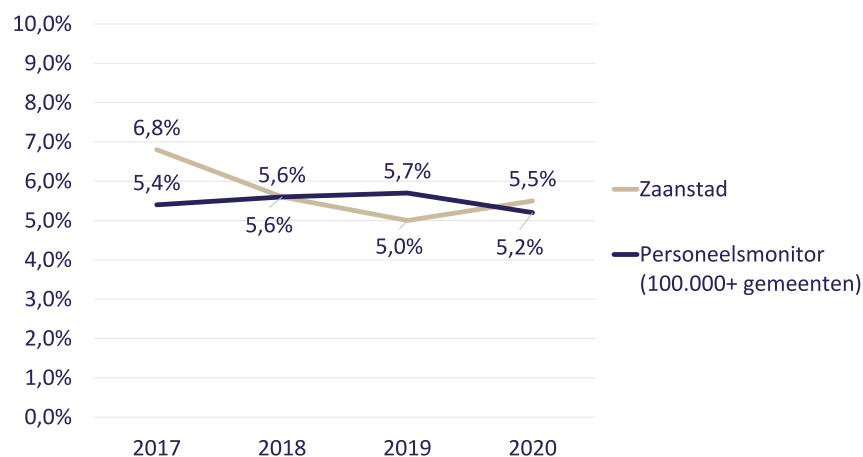


- Hierbij valt aanvullend op dat de in- en uitstroom in Zaanstad relatief constant blijven en dat het benchmarkgemiddelde van de personeelsmonitor richting het niveau van Zaanstad beweegt. Voor een overzicht van de beweegredenen om te vertrekken, welke zijn opgehaald middels exitgesprekken, zie bijlage D.

5h. Beelden over ervaren (werk)druk ambtelijke organisatie worden ondersteund door externe kwantitatieve vergelijking

ZIEKTEVERZUIM VERGELIJKBAAR MET REFERENTIEGEMEENTEN

- De ontwikkeling van het ziekteverzuim in Zaanstad laat, met uitzondering van 2017, een grofweg zelfde beeld zien over de periode 2017-2020 ten opzichte van het benchmarkgemiddelde van de personeelsmonitor. In 2020 ligt het ziekteverzuim grofweg op hetzelfde niveau



INHUUR EN OVERHEAD VERGELIJKBAAR MET REFERENTIEGEMEENTEN

- Uit een vergelijking met soortgelijke referentiegemeenten en de personeelsmonitor blijkt dat Zaanstad een relatief vergelijkbaar aandeel externe inhuur en overheadpercentage heeft als soortgelijke gemeenten.

	Aandeel externe inhuur als % loonsom	Overheadpercentage als % van totale lasten
Zaanstad	17,3%	9%
Gemiddelde soortgelijke referentiegemeenten*	15,7%	8,8%
100.000+ gemeenten – personeelsmonitor A&O fonds (2020)	20,0%	-

“ 6. Beschouwing en conclusies

In dit hoofdstuk brengen we de bevindingen ten aanzien van de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie, zoals in voorgaande drie hoofdstukken verwoord, met elkaar in verbinding. We doen dat door een beschouwing te geven over de patronen die we herkennen.

We formuleren onze conclusies ten aanzien van het samenspel tussen deze drie geledingen en de knelpunten in de ambtelijke organisatie door een expliciet antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.



6a. Beperkte rolneming zet samenspel tussen gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie sterk onder druk.

In voorgaande hoofdstukken is ingezoomd op het samenspel binnen respectievelijk de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. In dit hoofdstuk hebben we de bevindingen van deze hoofdstukken op elkaar gelegd en brengen we de impact op het samenspel tussen deze drie geledingen in beeld. Op hoofdlijnen zien we daarbij het volgende patroon, wat leidt tot een vicieuze cirkel die nog niet is doorbroken:



6b. Samenspel gebrekkig door niet gedragen spelregels, onvoldoende kennis en naleving van de spelregels.

- Zaanstad is een stad met een prachtige groeiambitie en volop kansen op het versterken van het sociaal en economisch klimaat. Daar staat vanuit het industriële verleden een lastige uitgangssituatie tegenover. Deze vertreksituatie vraagt juist om een goed samenspel tussen raad, college en organisatie om – in verbinding met de partners in en buiten de stad – tot het realiseren van de ambities te kunnen komen.
- We concluderen dat het DNA van Zaanstad en de Zaankanters, vanuit dat industriële verleden, te kenmerken valt als een cultuur van doeners, aanpakkers, direct en anarchistisch. Mooie karaktereigenschappen in crisissituaties, in het realiseren van overzichtelijke opgaven. Maar ook eigenschappen die soms in de weg zitten als het gaat om het vasthouden aan een strategische koers en het voortdurend op zoek zijn naar de verbinding in de relatie en de gezamenlijkheid in de opgaven.
- Deze eigenschappen zien we ook terug - in weinig constructieve vorm - in de politieke arena: versplintering van het politieke landschap, verruwing van het debat, beperkte rolneming op het gebied van volksvertegenwoordiging, kaderstelling én controle, veelal op zoek naar het verschil in plaats van het collectief (raad als politiek forum) en het hanteren van zware instrumenten richting collegeleden en negatieve uitlatingen over de prestaties van de ambtelijke organisatie. Deze houding leidt tot sociale onveiligheid onder collegeleden en ambtenaren en mogelijk ook tot een negatieve beeldvorming van de samenleving in de politiek.
- De rolneming van de raad draagt bij aan een 'kramp' in zowel het college als in de ambtelijke organisatie. Collegeleden gaan de confrontatie met de raad uit de weg en spiegelen de raad nauwelijks op de haalbaarheid, wenselijkheid en uitvoerbaarheid van politieke wensen. Het college speelt daardoor politieke opdrachten 'makkelijk' door aan de ambtelijke organisatie.
- Vervolgens zien we een ambtelijke organisatie die interne gerichtheid vertoont onder sociale politiek-bestuurlijke druk, maar ook door het leven bij de waan van de dag. Dit laatste komt onder meer door een beperkte invulling van de 'bufferfunctie' door college richting raad én door directie richting college. Het gesprek in Zaanstad over de opgaven en ambities versus de beschikbare middelen wordt nog beperkt gevoerd.
- Wij benadrukken op deze plaats dat geen sprake is van een 'schuldige' in het gebrekkige samenspel dat we aantreffen tussen raad, college en organisatie in Zaanstad. Over het algemeen zien we namelijk op alle drie de geledingen een 'onrustig organisatieklimaat'. Een versplinterde raad met ruwe omgangsvormen, een college dat bestuurlijk steviger mag acteren richting raad en richting ambtelijke organisatie. En een organisatie die uit een periode van vele organisatieontwikkelingen en onrust aan de top komt én ondanks voldoende kwaliteit nog kan winnen aan integraliteit, politiek-bestuurlijke sensitiviteit en externe gerichtheid. In samenhang met elkaar wordt dit onrustige beeld versterkt in negatieve zin.
- Ondanks diverse initiatieven tot versterking van de rolzuiverheid en rolneming door raad, college en organisatie kan het samenspel nog veel aan kracht winnen. Tot op heden is niet door alle betrokkenen de collectieve urgentie ontstaan om te komen tot een beter samenspel en daarin individueel en collectief te investeren. De spelregels lijken helder, zijn soms verouderd en worden niet door iedereen geaccepteerd als zijnde de spelregels. De kennis van de spelregels lijkt niet altijd aanwezig. En er is sprake van het (on)bewust niet naleven van de spelregels. Van samen spelen is ook nog te weinig sprake in Zaanstad.
- We zien in lijn met voorgaande dat er in beperkte mate sprake is van kritische reflectie op de eigen rolneming, er wordt vooral gewezen naar de ander en er wordt politiek en bestuurlijk nog te weinig geïnvesteerd in de onderlinge verhoudingen. Er is beperkt sprake van een open dialoog tussen raad, college en organisatie over opgaven, ambities, draagkracht en de dilemma's daarin.

6c. Een nadere beschouwing op het samenspel vanuit relationeel en psychologisch perspectief.

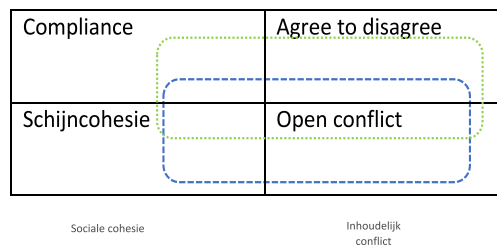
- Het onderzoeken en bespreken van het functioneren en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is niet eenvoudig. Het is eenvoudiger om over tastbare zaken als structuur, processen, procedures en middelen te spreken, dan over personen met emoties en relaties.
- We kunnen echter niet voorbij gaan aan het feit dat het altijd menselijke handelingen zijn die ten grondslag liggen aan het functioneren van organisaties. Beleid wordt voorbereid door ambtenaren, en over besloten door het college en de raad, die onderling afhankelijk zijn en dus relaties hebben.
- Om te begrijpen waarom het zo moeilijk is om het functioneren van mensen te bespreken, is het van belang om stil te staan bij de betekenis van conflict (Engbers, 2021). We spreken al van een conflict als we van mening verschillen met andere personen. Raadsleden hebben *inhoudelijke* conflicten met bestuurders over een specifiek dossier. Ze hebben een *functioneel* conflict als ze elkaars functioneren anders beoordelen, waarbij het oordeel meestal is dat de ander minder functioneert, terwijl de persoon zelf logisch en met de juiste intenties handelt. Van een *relationeel* conflict is sprake als we de ander minder vertrouwen, niet goed genoeg vinden of hem negatieve intenties toeschrijven. De drie soorten conflicten kunnen natuurlijk in elkaar overlopen, al is het maar omdat mensen een inhoudelijk conflict vaak associëren met een relationeel conflict.
- Het open met elkaar bespreken van inhoudelijke, functionele of relationele conflicten wordt door alle geledingen in Zaanstad lastig gevonden. Gevreesd wordt dat het gesprek leidt tot *defensieve reacties* (zie kader voor een nadere uitleg van dit begrip) en escalaties; met andere woorden: meer kans dat het conflict verergert dan dat het wordt opgelost. Betrokkenen wegen af hoe de ander mogelijk zal reageren en of het wel het juiste moment is, of er tijd voor is en of er grotere risico's aan verbonden zijn.
- Het nadeel van dit gedrag is evident: Zaanstad staat voor grote opgaven de komende jaren; als gevoelige zaken uit de weg worden gegaan en niet worden besproken loopt de gemeente het risico dat iets wat nu niet lekker loopt later een groter probleem of zelfs een misstand wordt, waarop ingrijpen dan te laat is.

Er zijn twee soorten defensieve reacties te herkennen. De aanval houdt in dat men van de ander probeert 'te winnen' door argumenten aan te dragen, leidende vragen te stellen en rationeel over te komen. De verdediging houdt in dat degene stilvalt, het zijne ervan denkt, diplomatiek gaat doen en probeert ook rationeel over te komen. Ondertussen zijn de emoties wel voelbaar. Zowel de aanvaller als verdediger blijft denken dat hij gelijk heeft en dat de ander ernaast zit. In Zaanstad zien we veelvuldig defensieve reacties in het samenspel tussen raad en college, waarbij de raad wat vaker in de aanval is en bestuurders vaker in de verdediging.

- Lee Ross heeft aangetoond dat als mensen niet krijgen wat ze willen van de ander, ze dat (vaak onbewust) toeschrijven aan karaktertrekken of foutieve motieven van de ander. Dat verklaart ook waarom het steeds opnieuw gebeurt. Wat ik vind is logisch, evident is het eigenlijk, en de ander wil gewoon niet meewerken, dus moet ik het nog een keer zeggen en uitleggen. Het doorbreken van dit soort patronen lukt alleen als een van de betrokkenen zich realiseert dat de ander in precies hetzelfde patroon gevangen zit. Het is bijna altijd symmetrisch. De volgende voorwaarde is dat hij de logica van de ander wil onderzoeken en zijn eigen logica ter discussie wil stellen.
- In de huidige situatie ontbreekt de wil en bereidheid om dit patroon te doorbreken, zowel bij raadsleden als bestuurders. Al hebben verschillende bestuurders in het begin van de raadsperiode wel pogingen hiertoe gedaan. Gegeven de grote opgaven die de gemeente Zaanstad heeft is de urgentie groot om in de nieuwe bestuursperiode hiermee samen aan de slag te gaan.

6c. Een nadere beschouwing op het samenspel vanuit relationeel en psychologisch perspectief.

- Besluiten nemen over complexe vraagstukken is niet eenvoudig. Hoe meer perspectieven, hoe beter de kwaliteit van de besluitvorming. Althans, als op een productieve manier gebruik wordt gemaakt van de verschillen. De kwaliteit van de besluiten hangt in deze redenering af van het vermogen inhoudelijke conflicten aan te gaan zonder dat het conflict de sociale cohesie van de raad verstoort.
- Onder *sociale cohesie* verstaan we het vermogen om als team over een langere termijn (lees: raadsperiode van vier jaar) samen te werken op basis van wederzijds respect en vertrouwen. Als we naar de huidige situatie van de raad kijken dan is er sprake van weinig sociale cohesie en veel inhoudelijke meningsverschillen (zie de blauwe configuratie in figuur 1). De bereidheid om samen te werken op de langere termijn is laag en daarom gaan de raadsleden er hard in. Op de korte termijn valt een 'open conflict' om de situatie houdbaar te maken soms terug in schijncohesie: ook al weet iedereen dat er een serieus conflict speelt, toch wordt gedaan alsof het er niet is om in gesprek te kunnen blijven.
- In een 'agree to disagree' cultuur is sprake van gedeelde ideeën en expliciete afspraken over omgangsvormen en conflicthantering, waarbij het conflict als bewijs wordt gezien van goed kunnen presteren en ook nog eens de vaardigheid heeft productief (hard op de inhoud, zacht op de relatie) met conflicterende meningen om te gaan (zie de groene configuratie in figuur 1).
- In deze cultuur is het vanzelfsprekend dat de mening van de minderheid expliciet wordt gerespecteerd en geadresseerd, ook na het besluit. Ook al krijgt de minderheid niet 'zijn zin', toch blijven de raadsleden met het meerderheidsperspectief wel in gesprek over het onderwerp door te vragen hoe deze minderheid geholpen kan worden met het accepteren van het besluit dat genomen wordt. Ook hiervoor geldt dat in het belang van de grote opgaven van de gemeente Zaanstad het urgent is om samen te bewegen, weg van het 'open conflict' naar een cultuur van 'agree to disagree'.



Figuur 1: van 'open conflict' naar 'agree to disagree'.

6c. Een nadere beschouwing op het samenspel vanuit relationeel en psychologisch perspectief.

- Nemen we de afgelopen jaren in ogenschouw dan moeten we concluderen dat het in Zaanstad niet gelukt is om de psychologische basisbehoeften naar behoren in te vullen. Onderzoek van Schaepkens (10 miljoen jaar leiderschap, 2021) toont aan dat succesvolle organisaties invulling geven aan de zes psychologische basisbehoeften van de mens:
 - ✓ veiligheid (emotioneel stabiel, zichtbaar en zorgzaam leiderschap);
 - ✓ verbondenheid (volwaardig onderdeel van team en organisatie en belangstelling);
 - ✓ waardering (positieve uitingen over bijdragen aan prestaties);
 - ✓ leren omgaan met grenzen (heldere missie, visie geeft grenzen organisatie aan);
 - ✓ autonomie (de beste of wie het weet mag het zeggen, in plaats van de baas);
 - ✓ zelfexpressie (ruimte in werk voor mijnermomenten, innovatie, spontane ideeën).
- Het is in Zaanstad eveneens niet gelukt om in tijden van ingrijpende veranderingen vanuit leiderschap emotionele support en inspiratie te bieden. Iets wat volgens Ten Have (2019) essentieel is bij verandering. Er zijn geen 'condities geschept voor leren'. Niet door de voormalige directies, noch in het samenspel tussen college, directie en organisatie.
- Dat desondanks medewerkerbetrokkenheidsonderzoeken (2020) en ook de recente Synthetronsessies (2022) positieve feedback opleveren over 'sociale veiligheid', 'loopbaanontwikkeling en doorgroeien', 'bevlogenheid en betrokkenheid' en de 'samenwerking binnen het team' is vooral een compliment aan de afdelingshoofden (als direct leidinggevende) en medewerkers zelf. Zij zijn ondanks het gebrek aan stabiel leiderschap over langere perioden in staat geweest 'om de winkel draaiende te houden en te leveren'.
- Het Dashboard - Dienstverlening en digitalisering - Zaanstad (waarstaatjegemeente.nl) en Uitkomsten Zaanpeiling 2021 bekend (incijfers.nl) laat zien dat de dienstverlening in belangrijke mate voldoet aan de behoefte van inwoners en niet (negatief) afwijkt van prestaties in vergelijkbare gemeenten.
- Dit alles is niet zonder gevolgen. De genoemde interne onderzoeken laten zien dat de werkdruk in de organisatie als (te) hoog wordt ervaren. In ons onderzoek zien we verschillende verklaringen voor de werkdruk in de organisatie. Een periode van gebrek aan stabiel leiderschap is een belangrijke verklaring, maar is niet de enige verklaring:
 - ✓ Het gemeentelijke takenpakket is de afgelopen jaren groter worden en ook de complexiteit van opgaven is toegenomen. Het is echter een strategische keuze van de gemeente om taken zelf te doen, uit te besteden of hierin samen te werken met anderen. Keuzes hierin hebben consequenties voor zowel de kwantitatieve als kwalitatieve personeelsbehoefte van de gemeente.
 - ✓ De eisen aan de dienstverlening nemen toe omdat inwoners verwachten dat we flexibeler kunnen inspelen op hun vragen, die vaak grilliger en uniek van aard zijn.

Effectieve leiders zorgen door hun gedrag voor een klimaat van veiligheid en vertrouwen.

Basisbehoefte veiligheid: wees emotioneel stabiel, wees regelmatig aanwezig, neem heldere besluiten, sta achter je mensen, creëer duidelijkheid, wees zorgzaam (Schaepkens, 2021).

Leiderschap, in het bijzonder in de vorm van emotionele support en inspiratie, is van groot belang bij een verandering.

Succesfactoren: condities scheppen voor leren, feedback stimuleren, inspirerende visie, voorbeeldrol ('voorleven'), erkenning en waardering geven (Ten Have, 2019).

6c. Een nadere beschouwing op het samenspel vanuit relationeel en psychologisch perspectief.

- ✓ De beschikbare capaciteit rendeert onvoldoende, door een suboptimale inrichting van de organisatie. De dialoog en instrumenten om de wensen en de behoeften van de raad en het college in evenwicht te brengen met de beschikbare capaciteit en middelen functioneren onvoldoende.
- ✓ Heldere procesbeschrijvingen met duidelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden ontbreken op veel plekken in de organisatie. De uitvoering van reguliere taken via de lijn loopt in algemene zin goed. De uitvoering van opgaven, waarbij inzet vanuit meerdere teams nodig is, verloopt veel moeizamer door het ontbreken van duidelijke kaders en randvoorwaarden.
- ✓ De organisatie heeft in vergelijking met referentiegemeenten 31 fte minder capaciteit, in vergelijking met 100.000+ gemeenten in de monitor van het A&O fonds zelfs 47 fte minder. Om een goede vergelijking mogelijk te maken is niet alleen een vergelijking van het opgavenprofiel relevant, maar ook een vergelijking ten aanzien van strategische keuzes met betrekking tot 'zelf doen, samenwerken of uitbesteden'. Gezien de majeure opgaven waarvoor Zaanstad aan de lat staat lijkt wel degelijk sprake van een kwantitatieve onderbezetting.
- ✓ De kennis en vaardigheden in de ambtelijke organisatie zijn in algemene zin in overeenstemming met de verwachtingen. Het kunnen werken in netwerken met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties verdient wel aandacht. Casussen als de Toermalijn laten zien dat zowel op zowel bestuurlijk- als ambtelijke niveau het ontbreekt aan voldoende vaardigheden om in netwerkverband opdrachten uit te voeren.

Voor wat betreft de aanpak van werkdruk willen we nog opmerken dat het onderscheiden van doelgroepen relevant is. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat vooral hoogopgeleide vrouwen met een gezin werkdruk ervaren (Van der Lippe, 2021).



6d. Conclusies bondig geduid door expliciete beantwoording hoofdvragen van het onderzoek.

Onderzoeksvragen: Verleden tot heden	Adviesvragen Toekomst
<p>1. Hoe verloopt het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matig. In de eerste plaats veroorzaakt door knelpunten in de rolneming van de afzonderlijke gremia. In de tweede plaats doordat de echte verbinding of aansluiting (samenspel) tussen deze drie gremia ontbreekt. • Samenspel raad-college wordt gekenmerkt door: relationele en functionele spanningsvelden, het ontbreken van afdoende correctiemechanismen en daardoor weinig sociale cohesie en tekenen van sociale onveiligheid. • Samenspel college-organisatie wordt gekenmerkt door: onduidelijkheden ten aanzien van structuur en sturing (wie is waarvan), onvoldoende bestuurlijk en ambtelijk leiderschap, hoge werkdruk, weinig sociale cohesie en beperkte integraliteit in denken en doen. 	<p>2. Hoe kan de sturing vanuit rollen, die deze drie entiteiten hebben, zodanig verbeteren dat we beter recht doen aan de opgaven en de dynamiek in de stad? En wat is er nodig om aanbevelingen duurzaam op te volgen en te verankeren?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raad: naar een cultuur van 'agree to disagree': een stevig inhoudelijk debat, maar met behoud van de sociale cohesie. De gedragscode/ het gentlemen agreement herijken. Dilemma's in het werk bespreekbaar maken. Meer nadruk leggen op besluitvormend orgaan (wij, collectief), in plaats van politiek forum (ik, individueel). • College: (blijven) inzetten op collegiaal bestuur én collectief handelen. Niet voor de raad, maar samen met de raad denken en doen. Opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap (aansluiting op organisatie) sterker inrichten. • Organisatie: 'van ratrace naar ploegenachtervolging' (actief werkgeverschap vormgeven). Recent ontwikkelprogramma bevat de juiste thema's (wat). Uitdaging zit in de te hanteren veranderstrategie en veranderaanpak (hoe), met betrokkenheid van alle medewerkers (veranderkracht).
<p>3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten die de organisatie ervaart in relatie tot de steeds groter wordende complexiteit van maatschappelijke opgaven?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategie: gebrekkige dialoog met college over opgaven/ ambities versus beschikbare capaciteit/ strategische personeelsplanning. Uitstroom en positie op arbeidsmarkt als risicovol te typeren. • Structuur: taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, als basis van een 'duidelijke organisatie' waarin iedereen weet van hem/ haar wordt verwacht, ontbreken. Diversiteit aan hiërarchische (verticale) en functionele (horizontale) sturingslijnen maakt sturing onvoldoende duidelijk. Beschikbare formatie onder de benchmark (reeds bij huidig inwoneraantal): 31fte - 47fte, waarbij Zaanstad forse groeiambities kent. • Cultuur: leiderschap (koers, keuzes, draagvlak) kan versterkt worden. Feedbackmechanismen ontbreken. • Gevolg: hoge ervaren werkdruk. Beperkte integraliteit van denken en doen/ 'eilandjes'. Beperkte externe oriëntatie/ participatie. 'Ratrace'. 	<p>En wat zijn daarbij aanbevelingen om deze knelpunten op te lossen bij de raad, het college en de organisatie, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatief: zie hiervoor onder 2. • Kwantitatief: extra formatie in ambtelijke organisatie rendeert onvoldoende als niet eerst (of tenminste gelijktijdig) wordt ingezet op de kwalitatieve ontwikkeling van het samenspel én de organisatie. Én het daarbij goed inrichten (transparant, dilemma's delen, prioriteren en keuzes maken, stevigheid, sociale veiligheid) van de 'bufferfunctie' tussen raad en college en tussen college en ambtelijke organisatie.



6e. Conclusies bondig geduid door expliciete beantwoording deelvragen van het onderzoek.

Onderzoeksvragen: Verleden tot heden	Adviesvragen Toekomst
	<p>1. Hoe wordt een bestuurlijk en ambtelijk samenspel gecreëerd, waarin raad, college en organisatie vanuit een heldere rolduidelijkheid en rolgeving kunnen bijdragen aan het samenspel zonder op elkaars stoel te gaan zitten?</p>
	<p>2. Welke spelregels zijn helpend in dit samenspel, waarbij enerzijds de politieke realiteit en anderzijds de inhoudelijke inbreng van ambtenaren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en waarde kunnen toevoegen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ad 1 en 2: de basis op orde. Het spel, de spelers en de spelregels sámen beschrijven en omarmen. Besturingsmodel 'zo doen we het in Zaanstad'(2012) actualiseren, als basis voor gedragsthema's op alle niveaus. Zie handreikingen.
<p>3. Wat leeft er op de werkvloer, door alle lagen van de organisatie heen? Waar zitten de knelpunten, zowel kwantitatief als kwalitatief, in relatie tot de veranderende werkwijze die de steeds meer complexe maatschappelijke opgaven aan de organisatie vragen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zie uitkomsten MTO (2020) en Synthetronsessie (2022), waarvan de resultaten zijn opgenomen in bijlagenboek, bijlage C. 	
	<p>4. Hoe kunnen we in Zaanstad leren van andere overheidsorganisaties en hoe kan het samen bespreken van casuïstiek (van onszelf of van andere organisaties) ons helpen te leren?</p> <ul style="list-style-type: none"> • In navolging van deze diagnose (fase 1) wordt geadviseerd om een ontwikkelproces in gang te zetten (fase 2), waarin o.a. ruimte is voor een expertsessie met inbreng/ reflecties van inwoners en mede-overheden.

“ 7. Handreikingen

In dit hoofdstuk zijn handreikingen verwoord ter versterking van de rolname van zowel raad, college als ambtelijke organisatie, als ook om te komen tot een beter samenspel tussen deze drie geledingen en de knelpunten in de ambtelijke organisatie weg te nemen.

Versterking van het samenspel en ieders rol daarbinnen is essentieel om samen de ambities te realiseren en de kansen te benutten voor de inwoners en (maatschappelijk) ondernemers van Zaanstad: intern het spel goed spelen leidt tot betere prestaties in en mét de buitenwereld.

Deze handreikingen zijn géén pleidooi tot interne gerichtheid. Integendeel. Het bondgenootschap met de samenleving en de partners daarbinnen om samen de ambities te realiseren verdient alle aandacht. De handreikingen roepen wel op om daarnaast bewust een proces te doorlopen om te werken aan ieders rolname en het samenspel.



7a. Handreikingen ter versterking rolnemingsraad en college.

HANDREIKINGEN TER VERSTERKING ROLNEMING RAAD

- Benut de nieuwe raadsperiode als kans om periodiek de dialoog en reflectie binnen de raad te organiseren op de eigen rolnemingsraad. Geef aan deze reflectiemomenten structureel vorm, gedurende de gehele raadsperiode 2022 – 2026.
- Als fundament onder deze reflectiemomenten en ontwikkeling in de rolnemingsraad van de raad wordt door de raad zelf een 'Ontwikkelagenda' vormgegeven. Suggestie is om in deze agenda thema's op te nemen als:
 - ✓ sociale cohesie;
 - ✓ rolnemingsraad bij volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle;
 - ✓ rolnemingsraad bij open planprocessen en participatie;
 - ✓ de beweging van een politiek forum naar een besluitvormend orgaan.
- Ontwikkel en/ of herijk conflict reducerende mechanismen. Deze mechanismen dragen bij aan de voorkoming van escalaties in het debat. Denk daarbij aan het gezamenlijk (alle fracties) zélf verwoorden van een voor deze raad als geheel passende gedragscode/ gentlemen agreement én het actualiseren van het besturingsconcept uit 2012. Het besturingsconcept: 'zo doen we het in Zaanstad' uit 2012 is namelijk niet meer actueel. De beschrijving van de besturing is niet aangepast aan de reorganisaties noch aan ontwikkelingen als burgerinitiatieven, overheidsparticipatie, decentralisaties, etc., die de rol en positie van de raad, college en ambtelijke organisatie in de afgelopen jaren hebben veranderd. Het herijken van besturingsmodel is niet alleen in het belang van die ontwikkelingen, maar biedt ook duidelijkheid over ieders rol en verantwoordelijkheid bij de besturing van opgaven en reguliere taken door de gemeente. Het herijken van het besturingsmodel is een gezamenlijke opgave voor de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

- De beweging van de raad moet bijdragen aan meer dialoog (wij) en minder discussie (ik). Het reduceert de verruwing van het debat en zorgt per saldo voor een meer zuivere rolnemingsraad en daarmee voor een veiligere omgeving voor raadsleden, collegeleden én ambtenaren.
- Het is raadzaam dat (een afvaardiging uit) het presidium één keer per jaar spreekt met de OR. Niet over inhoudelijke dossiers, maar over het gevoel in de organisatie (uitwerking van de missie, visie en strategie in de praktijk) en over de relatie met de raad. De gemeentesecretaris is als Wor-bestuurder bij het gesprek aanwezig. Het draagt bij aan een beter wederzijds begrip tussen politiek en ambtelijke organisatie.

HANDREIKINGEN TER VERSTERKING ROLNEMING COLLEGE VAN B&W

- Benut de nieuwe bestuursperiode als kans om periodiek de dialoog en reflectie binnen het college te organiseren op de eigen rolnemingsraad. Geef aan deze reflectiemomenten structureel vorm, gedurende de gehele bestuursperiode 2022 – 2026.
- Als fundament onder deze reflectiemomenten en ontwikkeling in de rolnemingsraad van het college wordt door het college zelf een 'Ontwikkelagenda' vormgegeven. Suggestie is om in deze agenda thema's op te nemen als:
 - ✓ sociale cohesie: collectief en collegiaal bestuur;
 - ✓ rolnemingsraad als opdrachtnemer (van raad) en opdrachtgever (van ambtelijke organisatie);
 - ✓ rolnemingsraad bij open planprocessen en participatie;
 - ✓ de beweging van een politiek college naar een bestuurlijke dualistische rolnemingsraad.
- Om het belang van een beter samenspel in Zaanstad te benadrukken, kan worden overwogen om de burgemeester dit expliciet in portefeuille te geven in de nieuwe bestuursperiode. Onder de vlag van 'verbeteren samenspel Zaanstad' óf 'Democratie in Zaanstad' kan en-vandelaar.nl de burgemeester als aanjager en bewaker van dit thema worden aangewezen.

7b. Handreikingen ter versterking rolname organisatie.

HANDREIKINGEN VOOR NÓG KRACHTIGERE AMBTELIJKE ORGANISATIE

- Benut de nieuwe bestuursperiode als kans om periodiek de dialoog en reflectie binnen de Concerndirectie+ (CD+) te organiseren op de eigen rolname en de ontwikkeling van leiderschap en organisatie. Geef aan deze reflectiemomenten structureel vorm, gedurende de gehele raadsperiode 2022 – 2026.
- Appèl op raad en college om de ambtelijke organisatie het vertrouwen, de tijd, de middelen (formatie en geld) en de gelegenheid te geven om de sinds najaar 2021 ingezette organisatieontwikkeling te doorlopen.
- Wij adviseren om binnen de ingezette ontwikkelsporen vanuit de CD+ expliciet de zes psychologische basisbehoeften van de mens te betrekken/ in het oog te houden:
 - ✓ veiligheid (emotioneel stabiel, zichtbaar en zorgzaam leiderschap);
 - ✓ verbondenheid (volwaardig onderdeel van team en organisatie en belangstelling);
 - ✓ waardering (positieve uitingen over bijdragen aan prestaties);
 - ✓ leren omgaan met grenzen (heldere missie, visie geeft grenzen organisatie aan);
 - ✓ autonomie (de beste of wie het weet mag het zeggen, in plaats van de baas);
 - ✓ zelfexpressie (ruimte in werk voor mijmermomenten, innovatie, spontane ideeën).
- Transparanter maken van het spanningsveld tussen opgaven en ambities versus de draagkracht van de organisatie. Bufferfunctie van directie steeds steviger invullen én werkdruk periodiek meten, naar taakvelden én doelgroepen.
- Veranderkracht vergroten door systematisch te veranderen (stapsgewijs en oog voor conditionering) en een heldere verandervisie (what's in it for me). Daarbij is 'verhalen vertellen' essentieel. Elke week. Er gaat namelijk veel goed. Etaleren! Trots zijn! En onderling de waardering uitspreken!
- Het bewust organiseren van reflectie en dialoog geldt als pitstop-strategie, van waaruit ingezet kan worden op de beweging van 'ratrace' naar 'ploegenachtervolging'. Deze beweging kan als volgt worden getypeerd:

Ratrace:	Ploegenachtervolging:
<ul style="list-style-type: none">• Survival of the fittest• Scoren• Privé en werk lopen (te zeer) door elkaar• Weinig tijd voor rust, reflectie• Innovatie komt niet van de grond of tot stilstand• Geen actief werkgeverschap: verzuim en verloop	<ul style="list-style-type: none">• Groep centraal/ solidariteit• Wij, inclusief• Optimale inzet leidt tot vooruitgang en innovatie• Teamwork en co-creatie• Topsport als team: presteren• Actief werkgeverschap: ontwikkelen en behouden



7c. Handreikingen ter versterking samenspel.

HANDREIKINGEN TER VERSTERKING VAN HET SAMENSPEL

- Benut de nieuwe bestuursperiode als kans om periodiek de dialoog en reflectie tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie te organiseren op het samenspel tussen deze drie geledingen.
- Geef aan deze reflectiemomenten structureel vorm, gedurende de gehele raadsperiode 2022 – 2026, door de vorming van een 'stuurgroep versterking samenspel Zaanstad'. Deze stuurgroep kan bestaan uit een vertegenwoordiging vanuit raad, college én ambtelijke organisatie. Het lijkt ons daarbij raadzaam dat de leden van de driehoek in deze stuurgroep zijn vertegenwoordigd.
- Deze stuurgroep kan worden voorzien van een onafhankelijk voorzitter en/ of een externe rol voor regie en monitoring op de Ontwikkelagenda én als inspiratie- en aanjaagfunctie. In deze rol ligt ook besloten de tussentijdse verbinding met en tussen de leden van de stuurgroep.
- Als fundament onder deze reflectiemomenten en de ontwikkeling in het samenspel wordt door de stuurgroep, in afstemming met de achterbannen, zelf een 'Ontwikkelagenda' vormgeven. Suggestie is om in deze agenda thema's op te nemen als:
 - ✓ voortgang (successen, knelpunten en dilemma's) in ontwikkeling per gremium;
 - ✓ organisatie sociale cohesie tussen drie geledingen;
 - ✓ organisatie inhoudelijke besprekingen tussen drie geledingen;
 - ✓ versterken rolneming/ rolzuiverheid: delen dilemma's;
 - ✓ versterken van samenwerking/ partnerschap tussen drie geledingen (casuïstiek);
 - ✓ spanningsveld tussen opgaven/ ambities en draagkracht organisatie ('bufferfunctie') óp tafel houden.
- Het versterken van het samenspel kan niet alleen iets zijn en blijven van de stuurgroep. Zoals in voorgaande handreikingen gesteld heeft ieder gremium daarin zijn eigen ontwikkelagenda te doorlopen. Maar tevens is het raadzaam om periodiek de stuurgroep te verbreden, door themabijeenkomsten te beleggen tussen raad/ presidium, college én directie. Hiermee wordt het samenspel steeds meer van iedereen.
- Tot slot doen wij de handreiking om tussen raad/ presidium en college meer informele en besloten momenten te beleggen. Niet om 'achterkamertjes' te creëren, maar om politiek-bestuurlijk dilemma's te delen, voortgang of ontwikkelingen in bepaalde casussen te bespreken. Zaken te delen die nog niet rijp zijn voor de publieke en politieke arena, maar waarbij het delen van informatie en dilemma's wel kan bijdragen aan meer inzicht en begrip voor elkaars positie en rolneming.



**& VAN
DE LAAR**
Denkers en doeners voor
de publieke sector

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Samen met onze opdrachtgevers werken wij resultaatgericht, betrokken en met energie aan hun maatschappelijke- en organisatievraagstukken.

Helpen bij de ontwikkeling van organisaties, teams en mensen. Herijken van governance, structuur en sturing. Versterken van leiderschap. Vormgeven, evalueren en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Verkennen van de bestuurlijke toekomst van gemeenten. Begeleiden van ambtelijke integratie, ontvlechting en herindeling. Versterken van participatief werken. Grip aanbrengen op het sociaal domein. Bevorderen van klimaatadaptatie en duurzaamheid. Doen van onafhankelijk onderzoek.

Een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | &VDL Academy | Interim, Executive Search & Werving en Selectie