

# Samenwerking en cultuur binnen de gemeente Hoeksche Waard



**Hans Andersson**

4 oktober 2022

[office@hansandersson.nl](mailto:office@hansandersson.nl) | 06 - 25 16 75 39

## Inhoudsopgave

1 INLEIDING .....	2
1.1 AANLEIDING .....	2
1.2 CONDITIES .....	2
1.3 BIJZONDERE BORGING VERTROUWELIJKHEID.....	2
2 AANPAK ONDERZOEK .....	3
2.1 FASERING .....	3
2.2 GESPREKSPARTNERS .....	3
2.3 ONVERWACHTE GEBEURTENIS .....	4
2.4 OPBOUW RAPPORTAGE.....	4
3. GEMEENTE HOEKSCHÉ WAARD IN KORT BESTEK .....	5
3.1 VOORGESCHIEDENIS .....	5
3.2 RAAD EN COLLEGE .....	5
3.3 AMBTELIJKE ORGANISATIE.....	6
3.4 VERLOOP, VERZUIM EN COACHING/OPLEIDINGEN.....	7
3.5 INDRIJKWEKKENDE PRESTATIE.....	8
4. BEVINDINGEN .....	10
4.1 INLEIDING .....	10
4.2 ALGEMENE BEVINDINGEN .....	11
4.3 ORGANISATIEONDERDELEN .....	20
4.4 EVALUATIEBEVINDINGEN.....	27
5. CONCLUSIES.....	28
6. AANBEVELINGEN .....	29
BIJLAGE 1 BERICHTEN OVER EN TIJDENS HET ONDERZOEK .....	32
BIJLAGE 2 ORGANOGRAM.....	35

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Burgemeester Aptroot is sinds de start van de gemeente op 1 januari 2019 de vijfde burgemeester van de Hoeksche Waard. Hij trad aan op 11 maart 2022.

In zijn beginperiode als waarnemend burgemeester ontving hij meldingen over onveilige werksituaties, die in combinatie met eigen waarnemingen voor hem aanleiding waren de Commissaris van de Koning te raadplegen; vervolgens heeft hij besloten tot het instellen van een onderzoek. Dat heeft geleid tot een opdracht om de samenwerking en cultuur in de gemeente te onderzoeken.

Hans Andersson is als gezaghebbend onderzoeker gevraagd om het onderzoek uit te voeren.

## 1.2 Conditie

Hans Andersson heeft de opdracht aanvaard onder de volgende condities:

- het onderzoek moet open, in volle objectiviteit/neutraliteit en onafhankelijkheid kunnen plaatsvinden;
- de door de burgemeester ontvangen meldingen vormen de aanleiding tot het onderzoek, maar het onderzoek naar de samenwerking en cultuur kiest een veel bredere invalshoek;
- het onderzoek kent als vertrekpunt het persbericht van de burgemeester (zie Bijlage 1). Er zijn geen andere richtinggevende kaders meegegeven.
- de gemeente en onderzoekers zorgen ervoor, dat alle gesprekspartners open en in volstrekte vertrouwelijkheid aan het onderzoek kunnen deelnemen.
- vanuit de gemeente krijgen de onderzoekers alle medewerking/ondersteuning. Gevraagd en ongevraagd zal informatie ontsloten worden, die voor het onderzoek van belang is.
- gedurende de looptijd van het onderzoek wordt door de bestuurlijke – en ambtelijke leiding van de gemeente over het onderzoek radiostilte in acht genomen.

Rob van de Lustgraaf is door hem gevraagd mee te werken aan de uitvoering van het onderzoek.

## 1.3 Bijzondere borging vertrouwelijkheid

De gemeente, maar in het bijzonder de onderzoekers borgen de vertrouwelijkheid naar alle gesprekspartners. Noch in de rapportage noch in enige andere communicatie zal op personen herleidbare informatie voorkomen. Mocht dit wel noodzakelijk zijn dan zullen onderzoekers betreffende passages vooraf aan betrokkenen voorleggen. Om door middel van ‘hoor en wederhoor’ deze tekstpassages te laten toetsen op de feitelijke juistheid ervan.

Degenen die zich melden voor deelname aan het onderzoek kunnen in volle anonimiteit hun bijdrage leveren, indien gewenst op een alleen bij onderzoekers en betrokkenen bekende locatie.

Van de interviews vond door onderzoekers uitsluitend voor intern gebruik verslaglegging plaats.

## 2 Aanpak onderzoek

### 2.1 Fasering

Het onderzoek kent 3 fasen: een verkennende, verdiepende en afrondende fase.

In de verkennende fase zijn mensen op sleutelposities uit de politiek-bestuurlijke en ambtelijke gelederen van de gemeente Hoeksche Waard geïnterviewd. Ook hebben onderzoekers met iedereen, die zich naar aanleiding van het persbericht van de burgemeester heeft gemeld, gesproken.

In de tweede verdiepende fase hebben de onderzoekers de initiële bevindingen nader uitgewerkt. Daarbij zijn in een tweede ronde, verdiepende gesprekken met enkele sleutelfunctionarissen/melders uit de eerste ronde gevoerd.

De afrondende fase omvat de analyse van de vergaarde informatie, het formuleren van conclusies/aanbevelingen en het opstellen van een rapportage.

Het streven was gericht op een zo kort mogelijke doorlooptijd. De omvang van het aantal interviews en de vakanties hebben hun wissel getrokken op het tijdsbeslag van het onderzoek. De verwachte doorlooptijd - vooraf geschat op ca 10 weken - is daardoor uiteindelijk opgelopen tot 18 weken.

### 2.2 Gesprekspartners

Er zijn meer dan 100 mensen gesproken.

Anders dan te doen gebruikelijk hebben wij in deze rapportage geen lijst met geraadpleegde gesprekspartners opgenomen. Dit vanwege de borging van vertrouwelijkheid.

Over de gesprekspartners in het onderzoek het volgende.

In de eerste plaats betreft het alle personen uit de top van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

In de tweede plaats is gesproken met mensen, die vanuit de organisatie – zowel op het niveau van het middenmanagement als vele uitvoerende medewerkers – gehoor hebben gegeven aan de oproep van de burgemeester om aan het onderzoek deel te nemen. Vrijwel alle betrokkenen zijn gesproken op de gemeentelijke locatie in Oud-Beijerland.

In de derde plaats hebben zich personen gemeld, die op een alleen voor de onderzoekers bekende locatie hun bijdrage aan het onderzoek wilden leveren.

Al met al resulteert voor de totale organisatie van de gemeente een goede afspiegeling van de Hoeksche Waard: kriskras door de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, zowel de leiding, middenmanagement als uitvoerenden namen deel aan het onderzoek. De sfeer in de gesprekken was te typeren als van een bezorgde betrokkenheid. Er werd vertrouwelijk uitvoerig en uitermate openhartig gesproken over de ontwikkelingen in de samenwerking en de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie. Het ging zowel over de inhoud, de sturing/leiding als de personele invulling/wisseling/doorstroming.

Bijzondere aandacht werd gevraagd voor de personele wisselingen in de bestuurlijke en ambtelijke top en de heftige condities voor het functioneren van een fusieorganisatie in opbouw in Corona-tijd.

Vertrekpunten en invalshoeken waren divers. Rode draad in de gesprekken was bezorgdheid en de nadrukkelijke behoefte aan rustiger vaarwater en verbetering van de werksituatie in de toekomst.

### 2.3 Onverwachte gebeurtenis

Op 16 juni 2022 informeert de burgemeester de onderzoekers dat de gemeentesecretaris/algemeen directeur (GS/AD) haar werkzaamheden tijdelijk niet uit zal voeren.

Door het wegvallen van de GS/AD ontstond een gevoelige lacune in de top van de ambtelijke organisatie. Een brief van de directie aan de (loco) burgemeester met een cc aan teammanagers poogde in te gaan op de onrust, die in deze kring was ontstaan.

### 2.4 Opbouw rapportage

Na de beschrijving in de Inleiding (hoofdstuk 1) en aanpak (hoofdstuk 2) behandelen we hierna in hoofdstuk 3 in vogelvlucht de aanloop tot de actuele situatie in de gemeente Hoeksche Waard.

Daarna rapporteren we in Hoofdstuk 4 onze bevindingen uit de meer dan 100 interviews. We sluiten in hoofdstuk 5 af met conclusies en geven in hoofdstuk 6 onze aanbevelingen.

In de rapportage wordt gebruik gemaakt van tekstkaders. Soms zijn dit letterlijke citaten uit de interviews; soms illustreren ze passages in de hoofdtekst.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In deze rapportage van 4 oktober 2022 zijn enkele feitelijke onjuistheden en typfouten gecorrigeerd ten opzichte van het rapport van 29 september 2022.

## 3. Gemeente Hoeksche Waard in kort bestek

### 3.1 Voorgeschiedenis

In 2004 werd door de provincie Zuid-Holland een gemeentelijke herindeling voorgesteld. Zes gemeenten, Binnenmaas, Cromstrijen, 's-Gravendeel, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen, zouden dan samen opgaan in één gemeente Hoeksche Waard. Dit voorstel werd later weer afgeblazen, mede naar aanleiding van referenda hierover in een aantal gemeenten. Er werd daarna wel een Commissie Hoeksche Waard opgericht, die zich met regionale vraagstukken bezighield. Op 1 januari 2007 werden Binnenmaas en 's-Gravendeel samengevoegd tot de nieuwe gemeente Binnenmaas.

In 2014 hebben de burgemeesters van de vijf gemeenten een nieuw onderzoek geïnitieerd over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard. In het onderzoek zijn twee keuzemogelijkheden verkend: versterking en intensivering van de samenwerking<sup>2</sup> of herindeling van de vijf gemeenten.

De optie herindeling werd gevolgd door de gemeenteraden van Strijen en Oud-Beijerland. De gemeenteraden van Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk verwierpen herindeling en stelden voor de huidige samenwerking te versterken.

De raden van de vijf gemeenten waren gezien hun voorkeuren van oordeel dat niets doen geen optie was, er bestonden twee oplossingsrichtingen. Geen van beide richtingen kon echter op een overtuigend draagvlak rekenen. De provincie Zuid-Holland besloot uiteindelijk in juli 2016 de herindelingsprocedure voort te zetten en voor te stellen de vijf gemeenten samen te voegen tot een nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

Dit provinciale voorstel resulteerde in oktober 2017 in een wetsvoorstel van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer de fusie te realiseren per 1 januari 2019. Op 24 april 2018 ging de Tweede Kamer akkoord met de herindeling en op 10 juli 2018 de Eerste Kamer.

### 3.2 Raad en college

In de betrokken gemeenten werden de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van 2018 overgeslagen. De herindelingsverkiezingen werden gehouden op 21 november 2018. De volgende tabel toont welke partijen zetel(s) verwierven. Met een sterretje zijn in die tabel de partijen in het college aangegeven. Daarnaast de wethouders.

---

<sup>2</sup> We zien drie verschillende samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) in de Hoeksche Waard. Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW) had tot taak het behartigen van gemeenschappelijke belangen van gemeenten op de domeinen ruimte, landschap, economie, samenleving en integrale veiligheid. Ging grotendeels op in het latere team Strategie in de organisatie van de Hoeksche Waard (zie ook Hoofdstuk 4). Vestigingsplaats was Strijen.

Gemeenschappelijke Regeling ICT-samenwerking Hoeksche Waard (ISHW) was een samenwerkingsverband op ICT-gebied tussen de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Ging later op in twee teams binnen Hoeksche Waard (Informatievoorziening en ICT-beheer). Gevestigd in Maasdam. Werk en Inkomen Hoeksche Waard (WIHW) was een samenwerkingsverband op het gebied van werk en inkomen voor de hele Hoeksche Waard. De hoofdvestiging was in Oud-Beijerland met diverse nevenvestigingen. Ging later op in 3 teams: werk, Werkbedrijf en inkomen.

Partij	2019	2022	Wethouders		
CDA	8 *	6 *	Paul Boogaard	CDA	2019-heden
Lokalen Hoeksche Waard	7 *	5 *	Joanne Blaak- Lagemaat	CDA	2019-heden
SGP	6 *	5 *	Harry van Waveren	Lokalen HW	2019-heden
VVD	4	5 *	Huibert Steen	CU	2019-2022
D66	3	2	Piet van Leenen	SGP	2019-2022
GroenLinks	3	2	Adriaan van de Wulp	SGP	2022-heden
ChristenUnie	2 *	2	Robin Heij	VVD	2022-heden
PvdA	2	2			
Cromstrijen '98 HW/Constructief HW	1	2			
HWSP/Waardig Ouder Worden (WOW)	1	1			
Burger Belangen	n.v.t.	1			
VoorWaards HW	n.v.t.	4			
<b>Totaal</b>	<b>37</b>	<b>37</b>			

De politieke partijen die meededen in 2019 aan de gemeenteraadsverkiezingen zonder toegeedeelde zetels zijn: Hart Voor Alle Kernen, Progressief Hoeksche Waard en Onafhankelijk Hoeksche Waard.

In drie jaar tijd waren er nogal wat wisselingen in het burgemeestersambt. Zie het overzicht.

Amtsperiode	Naam	Partij	Bijzonderheden
1 jan 2019-31 maart 2019	Peter van der Velden	PvdA	waarnemend, voortijdig aftreden ivm gezondheid
1 april 2019-18 dec 2019	Govert Veldhuizen	CDA	waarnemend, voortijdig aftreden ivm gezondheid pers sfeer
23 dec 2019-30 maart 2020	Jan Pieter Lokker	CDA	waarnemend
31 maart 2020-10 maart 2022	Bram van Hemmen	CDA	afgetreden
11 maart 2022- heden	Charlie Aptroot	VVD	waarnemend

### 3.3 Ambtelijke organisatie

#### Aanloop

De Wet Algemene regeling herindeling (Wet Arhi) adviseert een vroegtijdige werving van de nieuwe gemeentesecretaris voor de nieuwe gemeente. Dat helpt bij de opbouw van de organisatie. Dat was in het geval van de Hoeksche Waard ingewikkeld. Door tegenstribbelende gemeenten was het resultaat van het wetgevingsproces tot op het laatste moment onzeker. De vorming van de fusiegemeente kon pas na de goedkeuring op 10 juli 2018 echt gestalte krijgen.

De selectieprocedure en de benoeming van de latere en huidige gemeentesecretaris, Barbera Silvis-de Heer, vond plaats in mei 2018; zij werd aangesteld als kwartiermaker/beoogd gemeentesecretaris. De formele aanstelling met 2 projectdirecteuren vond plaats op 1 september 2018, vier maanden voor de beoogde start van de fusiegemeente.<sup>3</sup>

De teammanagers zijn geworven door een externe commissie in juni 2018, waarvan de beoogde gemeentesecretaris deel uitmaakte.<sup>4</sup> Daarbij kregen 16 interne kandidaten een functie in de nieuwe organisatie.<sup>5</sup> Voor de start op 1 januari 2019 gingen de projectdirecteuren samen met de geworven teammanagers “de hei op” voor teamvorming en organisatieontwikkeling.

<sup>3</sup> Het kwartiermaken was omgeven met een scala aan verbanden. De projectdirectie was verantwoording schuldig aan een stuurgroep met bestuurlijke vertegenwoordigers van de fusiegemeenten.

<sup>4</sup> De samenstelling van de commissie was: een onafhankelijk voorzitter, een vertegenwoordiger van de bijzondere OR (BOR), een externe vertegenwoordiger namens de werkgever en een onafhankelijk bureau.

<sup>5</sup> Er waren nog 4 functies open. Deze zijn geworven door de projectdirectie in het najaar van 2018.



## Organisatie

De huidige directie bestaat uit vier personen: de gemeentesecretaris/algemeen directeur (GS/AD) en drie directeuren. In het organogram in Bijlage 2 zien we rond de directie een cirkel van teammanagers; elk directielid heeft een samenhangend domein met teams onder zijn hoede. De 21 teammanagers spelen een cruciale rol in de aansturing van hun – in totaal 40 – teams.

Ten behoeve van een vitale Hoeksche Waard formuleert het bestuur als missie: “dichtbij, in verbinding met de omgeving”. Een belangrijk motto voor de organisatie is “Durf te doen, wees persoonlijk en toon vakmanschap”.<sup>6</sup> Een cruciale keuze in de sturingsfilosofie is het concept van zelforganisatie binnen het bredere samenspel tussen actoren.<sup>7</sup>

In de loop van de tijd is binnen de organisatie hard gewerkt om de drie organisatiebeginselen goed van de grond te krijgen in de fusiegemeente (dorpsgericht werken, opgavegericht werken en 100%-dienstverlenend).<sup>8</sup> Het team Strategie vervult hierbij een cruciale rol, samen met de trekkers uit de vakteams/lijnorganisatie.

### 3.4 Verloop, verzuim en coaching/opleidingen

Werknemers	2020	2021	Verzuim	2020	2021
In dienst	602	627	Ambtelijk	4,8% (5,5%)	4,6% (5,8%)
WSW & beschut werk	172	168	WSW en Bes	12,6% (14,5%)	11,2% (14,1%)
	774	795			
PM Inhuur			tussen haakjes Landelijk percentage		

Bron: Sociaal Jaarverslag Hoeksche Waard over 2021

De gemeente heeft ca 800 mensen in dienst (exclusief inhuur). Het ziekteverzuim in beide Coronajaren 2020 en 2021 steekt gunstig af bij het landelijk gemiddelde.

Het verloop lijkt in de gegeven context beperkt. Het sociaal jaarverslag 2021 meldt in dat jaar 52 (in 2020: 42). Op teamniveau kan dat natuurlijk anders uitpakken, daarover hebben we geen gegevens.

Het beperkte verloop geldt overigens niet voor de hele organisatie. Desgevraagd, zien we een flink verloop onder teammanagers. Sinds de start van de organisatie zien we - om uiteenlopende redenen – op meer dan de helft van de posities personele wisselingen.

Ook in de ambtelijke top zien we veranderingen ten opzichte van de startsituatie. De directie

<sup>6</sup> Dit is de postertekst. Officieel zijn de kernwaarden: persoonlijk, durf en vakmanschap. Die zijn voor de herindeling vastgesteld door de Stuurgroep in de periode voor de selectie van de beoogd gemeentesecretaris/kwartiermaker.

<sup>7</sup> Er is een verschil tussen zelforganisatie en zelfsturing. Bij zelfsturende teams hebben de teams geen leidinggevende. Er is door de Stuurgroep gekozen voor zelforganisatie, waarbij de teams wel leidinggevenden hebben, namelijk teammanagers en directieleden (zie sturingsfilosofie conform Arhi-procedure door de stuurgroep vastgesteld in de eerste helft van 2018) Tijdens de interviews werd in de meerderheid van de gevallen gesproken over zelfsturing i.p.v. zelforganisatie, hebben we kunnen vaststellen.

<sup>8</sup> De eerste jaren zijn deze beginselen ingevuld via pop up teams en daarna via de lijn. Overall speelde de organisatieadviseur vanuit het team Beleid HRM een cruciale rol als projectleider. Het team strategie was daarbij betrokken in de pop-up teams opgavegericht werken en dorpsgericht werken net als andere medewerkers van verschillende teams (bottom up), evenals vertegenwoordigers van de OR.

begon met 2 directeuren naast de GS/AD. Van één directeur is afscheid genomen. Door de grote “span of control” van de directieleden zien we in de eerste helft van 2019 een uitbreiding tot 3 directeuren naast de GS/AD.

Dat er intensief gecoacht en opgeleid wordt in de nieuwe fusieorganisatie blijkt uit de volgende tabel:

<b>Coaching</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Trainingen</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Talent en Motivatie Analyses	62	58	Medewerkers met 1 of meer	576	427
Loopbaan	21	22	Deelnames trainingen	2220	1527
Individueel	49	38			
Teambijeenkomsten	80	86			
Ambassadeur Waarderend Vernieuwen	11				
Intervisiegroepen		2			

Bron: Sociaal Jaarverslag Hoeksche Waard over 2021 en 2020.

De Hoeksche Campus en de coaches (zowel binnen als buiten de organisatie) vervullen cruciale rollen in de ontwikkeling van medewerkers, teams en samenspel tussen onderdelen van de organisatie (rollen binnen de ambtelijke gelederen, bestuurlijk/ambtelijk). Naast interventies vanwege de directie dragen ook zij bij aan het oplossen van knelpunten of conflicten.

Voor een organisatie in opbouw van ca 800 mensen is verrassend weinig gebruik gemaakt van vertrouwenspersonen en bedrijfsmaatschappelijk werk:

<b>Vertrouwenspersoon</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
meldingen werkgerelateerd en/of bejegening	onb	2	2
<b>Bedrijfsmaatschappelijk werk</b>			
Interventies	2	4	1

Bron: Opgave gemeente

### 3.5 Indrukwekkende prestatie

Voor een (afgedwongen) fusie van 5 gemeenten en 3 gemeenschappelijke regelingen die tijdens Corona-lockdowns nog volop in ontwikkeling was, is er een indrukwekkende prestatie geleverd. Een niet limitatieve greep uit hetgeen daar nog aan toe is te voegen:

- grote stappen zijn vooral gezet bij dienstverlening, harmonisering en de grote opgaven uit het coalitieakkoord/uitvoeringsprogramma
- de gemeente staat hoog op de (financiële) lijstjes<sup>9</sup>, heeft in het 1<sup>e</sup> jaar al een goedkeurende verklaring van de accountant en ook de jaren erna. Dat is heel bijzonder voor een fusiegemeente

<sup>9</sup> Zie de jaarlijkse beoordeling van BDO, waar HW tot de beste hoort bij gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners, zie het onderzoek of AD 21 januari 2022.

- de harmonisatietermijn voor beleid en uitvoering uit de wet Arhi (2 jaar) kwam nagenoeg op tijd rond
- de Regiodeal Zuid-Hollandse Delta werd binnengesleept, waarbij bestuurlijk/ambtelijk de Hoeksche Waard als gemeente een belangrijke voortrekker was<sup>10</sup>
- een stabiele samenstelling van wethouders in het college, waarin prettig met elkaar wordt samengewerkt en men elkaar snel weet te vinden.
- afgaande op de streaming van raadsvergaderingen zijn er ook – naast de gebruikelijke politieke discussies/botsingen – prettige verhoudingen.
- de gemeente scoort “ruim voldoende” en “goed” op de leefbaarheidsbarometer en indicatoren van de Brede Welvaart.

---

<sup>10</sup> Op 17 juli 2020 werd voor de Zuid-Hollandse Delta op Tiengemeenten de Regiodeal met het Rijk getekend (coördinerend GS was HW). In deze regiodeal werken het Rijk en betrokken gemeenten samen aan gebiedsgerichte opgaven om de verhoging van de kwaliteit van het leven, werken, wonen, ondernemen, veiligheid, leren en recreëren. Zie: Regiodeal Zuid-Hollandse Delta.

## 4. Bevindingen

### 4.1 Inleiding

De aanleiding brengt met zich mee dat er hier sprake is van een bijzonder organisatieonderzoek. In de meer dan 100 gesprekken ging het om de betekenis, herkenbaarheid en toetsing van de signalen over onveiligheid in de werksituatie, die de waarnemend burgemeester tijdens de kennismakingsronde had opgevangen. Vervolgens was het aan de onderzoekers om daaraan een interpretatie te geven in de context van de samenwerking en cultuur in de gemeente Hoeksche Waard.

Signalen over angst en onveilige werksituaties spelen in talloze werksituaties een rol van betekenis.

Literatuur over een angstcultuur in de organisaties relateert dat aan afstraffen, afrekenen, uitschakelen, doelwit worden of aantasting van reputatie, positie of, in de ergste gevallen, bestaanszekerheid van betrokkenen. Soms is dat direct te relateren aan de top van de bestuurlijke/ambtelijke organisatie, de leidinggevenden of de collega's. Oorzaken kunnen ook niet gerelateerd zijn aan aanwijsbare personen, maar samenhangen met de context, met name

- vanuit de organisatie (4.2.2) beleid, regels, methoden (o.a. van sturing), structuren
- vanuit de situatie (4.2.1): invloeden van buiten, actualiteit, veranderingen.<sup>11</sup>

In dit licht lopen signalen over samenwerking en cultuur gemakkelijk in elkaar over, zijn ze nauwelijks van elkaar te scheiden.

Een angstcultuur hoeft in een organisatie overigens helemaal niet geworteld te zijn in eigen concrete ervaringen van betrokkenen.

Dat maakt het soms schimmig en lastig identificeerbaar. Wie aanwezig is bij of hoort over een vervelende behandeling van een collega in de organisatie, kan op zijn tellen gaan passen, defensief worden, inschikken of ontwijkend gedrag vertonen in de hoop zo'n nare ervaring te kunnen ontlopen.

Daarom is dit onderzoek uit op het breed opvangen van signalen in de context van samenwerking en cultuur van de gemeente. Soms zijn die signalen incidenteel, maar daar waar het aantal of de intensiteit van signalen duidelijk is, rapporteren we erover. Ook vermelden we het in situaties waarbij de signalen afkomstig zijn uit één bepaalde bron, die door anderen keer op keer herhaald worden. Dit waarden we anders dan voorkomende gevallen van patronen, waarbij verschillende ervaringen en dan ook nog met een zekere consistentie bijdragen aan de gesignaleerde angst en/of onveiligheid.

In deze korte verhandeling over angst/onveiligheid nog een relativering. Tijdens de interviews bekwam ons soms ook het gevoel van woordinflatie. De gevoelens van onveiligheid in een oorlogsgebied zijn van een andere orde dan de signalen die in dit onderzoek de revue passeren. Dat maakt niet dat ze voor betrokkenen minder ernstig zouden zijn. Ze kunnen bijdragen aan een pijnlijke en/of diepgevoelde negatieve beleving in de werksituatie.

Tijdens alle interviews is aan het begin uitvoerig ingegaan op de garantie van vertrouwelijkheid en hoor/wederhoor.

Alle aan ons toevertrouwde signalen zijn zo anoniem mogelijk gerapporteerd, opdat ze niet herleid kunnen worden tot concrete personen.

---

<sup>11</sup> Zie onder andere Peter Fijbes, de Nederlandse pionier op het terrein van onderzoek naar angstcultuur in organisaties: Angstcultuur. Krijg grip op angst in organisaties, 2017.

Van nogal wat kanten is opgemerkt, dat dit onderzoek als zodanig bijdraagt aan het gevoel van onzekerheid en onveiligheid bij betrokkenen zelf of bij anderen: “Wat kan je wel en niet zeggen tegen onderzoekers? Wat laat je aan collega’s los over wat er is gewisseld tijdens het interview? Slaat medewerking straks als een boemerang op me terug? Zijn jullie niet vooringenomen? Hoe onafhankelijk en objectief staan jullie ten opzichte van de opdrachtgever tot het onderzoek.?”

Op deze opmerkingen is maar één antwoord mogelijk: borging van de condities van een zorgvuldig en onafhankelijk uitgevoerd onderzoeksproces.

## 4.2 Algemene bevindingen

### 4.2.1 Bijzondere omstandigheden

Hoewel er ambtelijk en bestuurlijk tevoren al het nodige werk werd verzet, was het voor betrokkenen erg kort dag om na de instemming van de Eerste Kamer op 10 juli en de herindelingsverkiezingen van 21 november 2018 per 1 januari 2019 met de nieuwe gemeente te starten. Naast de tijdsdruk kwam het gegeven van de in hoofdstuk 3 beschreven *gedwongen* samenvoeging van 5 gemeenten en 3 gemeenschappelijke regelingen. Het was daardoor voor eenieder een ingewikkeld vertrekpunt.

Er zijn organisatieonderdelen die geheel opnieuw gevormd moesten worden uit de ambtelijke organisaties van de betrokken gemeenten (van 60-120 naar ca 800). Afgesproken werd dat iedereen die daarvoor opteerde een functie zou krijgen in de nieuwe organisatie.<sup>12</sup> Teams, teammanagers, directie moesten binnen de kortste keren gaan draaien op een schaal van 87.000 inwoners en een groot verzorgingsgebied. De keuze viel bovendien op een ambitieus sturingsmodel (zie H 3 en 4.2.2).<sup>13</sup> In het kader van de wet Arhi was nog veel werk te verzetten. Locaties moesten worden ingericht en bemenst, waarbij mensen op andere plekken moesten werken dan daarvoor (inclusief flinke reisafstanden tussen locaties). Waar nodig moest inhuur van externen zorgen voor het dichten van gaten (kwantitatief en kwalitatief).

Er zijn mensen die extra energie kregen door de kansen die de schaa sprong hen bood. Dat geldt niet voor iedereen. Er zijn mensen die het moeilijk hadden met nieuwe collega’s, hun nieuwe functie/taken en/of rol, alsmede het grotere gebied met soms flinke reisafstanden.

---

<sup>12</sup> Door het sociaal akkoord ontstonden “boven-formatieven” en medewerkers op een “passend aanbod” in plaats van hun eerste voorkeur. Beiden dragen signalen van onrust in zich; 65% tot 75% overigens geplaatst op eerste voorkeur.

<sup>13</sup> Deze keuze is gemaakt nog voor de selectie van de beoogd gemeentesecretaris/kwartiermaker.

Bekend was dat de culturen binnen de oorspronkelijke gemeenten, evenals het niveau en vaardigheden van de medewerkers verschilden. Leidinggevend, de Hoeksche Campus en opleidingsaanbod als flankerend beleid moesten ertoe bijdragen dat iedereen zo soepel mogelijk op zijn functie binnen het gekozen organisatiemodel zou kunnen landen. Overigens, veel medewerkers die voor hun gevoel of feitelijk sterk afhankelijk zijn van hun baan in de Hoeksche Waard, denken niet weg te kunnen.

Naast sessies voor team-coaching en teamontwikkeling bestond er ruimte voor persoonlijke coaching voor degenen die in de knel kwamen of bij nader inzien niet matchten met de functie (onvoldoende ervaring, opleiding of vaardigheden). “Maar is mijn informatie bij deze coaches wel veilig?”, vroegen sommigen zich af.

Aandacht voor het belang van de ontwikkeling van een nieuwe cultuur op het niveau van de Hoeksche Waard zou onder andere volgens de (voorloper van) de ondernemingsraad en het georganiseerd overleg (later lokaal overleg) een belangrijke invalshoek moeten vormen bij de organisatieontwikkeling. Tijdens het onderzoek zijn veel signalen gegeven van een hardnekkige voortzetting van culturen uit oorspronkelijke gemeenten (met vertakkingen tot in het bestuur).

Soms is dat verklaarbaar. Binnen de veel grotere organisatie bestaat er een begrijpelijke nostalgie naar het “familiegevoel” en “de overzichtelijke schaal van weleer”, waar mensen elkaar snel wisten te vinden. Voor “buitenstaanders” is dat soms lastig.

Het is niet verwonderlijk, dat er nog steeds gepleit wordt voor een offensief cultuurprogramma op het niveau van de nieuwe gemeente. En ook: een levendige personeelsvereniging, teamuitjes voor alle echelons (en niet alleen heidagen voor het management).

Het proces in een “pressure cooker” gold natuurlijk ook voor de nieuwe Raad. Ook hier was het kort dag: de tijdsperiode tussen het besluit en verkiezingen was erg kort. Of de samenwerking op partijpolitiek niveau binnen de Hoeksche Waard wel of niet tot stand was gekomen, er kwamen lijsten en raadsfracties voor de nieuwe gemeente (zie 3.2). Er werden een aantal nieuwe lokale partijen en lijsten in de nieuwe gemeente gevormd. We zien in de loop der tijd ook afsplitsingen na conflicten.

De collegeonderhandelingen verliepen vlot. Het college bestond uit mensen met bestuurlijke ervaring uit de oorspronkelijke gemeenten of vanuit andere bestuurlijke niveaus. De grote wisseling van burgemeesters en een snel vertrek van de tijdelijke griffier drukten als gebeurtenissen tijdens de startperiode van Hoeksche Waard een belangrijk stempel op de ontwikkeling van cultuur, beleid en besluiten van de nieuwe gemeente.

Het gedwongen huwelijk eist zijn tol en heeft consequenties. Groeipijnen worden zichtbaar. We zien dat organisaties die al draaiden een voorsprong hadden boven de kersvers gevormde teams uit de diverse gemeenten van herkomst.

Het ambitieuze “wenjaar” 2019 schoot voorbij<sup>14</sup> en toen sloeg Corona met lockdowns toe. Wat voor jarenlang bestaande organisaties al een fikse uitdaging was, is voor de kersverse gemeente Hoeksche Waard een regelrechte disruptie. De “dorpse” cultuur van voorheen die plaats moest maken voor een schaalessprong in bestuur en professionele ambtelijke organisatie naar 87.000 inwoners, was in volle gang. Maar hoe houd je dat proces in Corona-tijd draaiend?

---

<sup>14</sup> Velen betitelen het als een chaotisch jaar.

Het is razend knap hoe dit alles gedurende de ingewikkelde condities van 2020/2021 gemanaged is. De context van de noodzakelijke strikte naleving van Corona-maatregelen trok een zware wissel op de menselijke kant en de vorming van teams. Op het niveau van de directie en overleg van teammanagers lijkt de impact kleiner dan in de rest van de organisatieonderdelen.

Dit is een echo in bijna elk interview. Opvallend is dat bijna niemand het gebruikt als excuus: “het kan op veel plekken altijd beter, maar we zijn er trots op waar we nu staan”, valt vaak te horen.

Door Corona blijven de menselijke kant en de teamvorming nog belangrijke aandachtspunten. Niet overal is de schaa sprong met succes geland, hoe iemand daar als individuele medewerker mee omgaat en hoe mensen met elkaar horen om te gaan (rollen). Waar dat niet of onvoldoende is gerealiseerd, kan zich dat vertalen in onzekerheid en/of onveiligheid, die niet zomaar als signalen aan de oppervlakte komen..

Een lastig overblijfsel van de Corona-periode is het thuiswerken. Op vrijdagmiddag lijkt iedereen onbereikbaar en ook op andere dagen – door verschillende toepassing binnen teams – wisselt de aanwezigheid: “Ik gun iedereen zijn eigen roosterplanning, maar dat helpt niet altijd bij teamvorming en teambeleving natuurlijk!”

Begrijpelijk merkt iemand tijdens interviews op: “zo is er natuurlijk altijd wat! Is het niet Corona, dan komt er de oorlog van Rusland in de Oekraïne met de te verwerken grote vluchtelingenstroom, de asielopvangcrisis, de stikstofcrisis, de energiecrisis met uit te keren toeslagen aan bewoners aan de onderkant, ...” Van de gemeente wordt verwacht, dat ze dat allemaal in de goede banen weet te leiden en een proportioneel aandeel neemt in de verantwoordelijkheid voor het oplossen van knelpunten.

Dat zijn extra taken voor een organisatie in ontwikkeling, die niet altijd uitkomen. Als er wisselingen in de top van de bestuurlijke organisatie zijn, kunnen die extra taken en bijbehorende werkdruk bijdragen aan onzekerheid.

Als de formatie krap is, ontstaan er snel knelpunten.

#### 4.2.2 Sturing, organisatie, knelpunten

##### Durf, persoonlijk, vakmanschap en zelforganisatie

“Durf te doen, wees persoonlijk en toon vakmanschap” zijn kernwaarden in de nieuwe organisatie.<sup>15</sup> Een uitdagende opgave in een opbouwproces van een organisatie in combinatie met het principe van zelforganisatie.<sup>16</sup>

Bij een kersverse fusieorganisatie van 5 gemeenten & 3 gemeenschappelijke regelingen die ieder hun eigen culturen meebrengen en een functie voor iedereen garanderen die mee wil, is dit voor veel mensen misschien wel een grote opgave. Gesignaleerd wordt, dat de voorhoede de weg snel wist te vinden, maar dat een te groot deel van de mensen het ingewikkeld vond. Die waren er niet klaar voor, voelden zich onzeker bij het zelf inrichten van het werk. De verandering ten opzichte van de vorige werksituatie bleek voor menigeen groot, omdat er ook door de schaa sprong andere eisen werden gesteld. Het was pionieren hoe programma- en projectverantwoordelijken teams konden samenstellen uit het beschikbare netwerk.<sup>17</sup>

Versterkt door de strikte naleving van Corona-maatregelen konden mensen en teams in een vacuüm terecht komen. Strakke sturing, vasthouden aan rolzuiver- en rolvastheid, de sturingsfilosofie en het gekozen organisatiemodel bieden wel houvast voor degene die moet managen maar komt niet altijd tegemoet aan de onzekerheid op de werkvloer.

“Je bent zelfsturend dus los het zelf op!” Daarbij mikte het management op mijn verantwoordelijkheidsbesef om burgers niet de dupe te laten worden. Om me heen zie ik soms het gevolg: uitval, ziekte, verloop, ... wanneer er geen structurele oplossing in zicht komt.

<sup>15</sup> En voorts als missie: dichtbij, in verbinding met de omgeving.. Eerdergenoemd zijn opgavegericht werken, dorpsgericht werken en 100%-dienstverlenend.

<sup>16</sup> Besloten door de Stuurgroep begin 2018 als sturingsfilosofie van de nieuwe organisatie.

<sup>17</sup> Hulpsystemen voor ondersteuning lieten het soms afweten.

De vraag is ook in hoeverre de rol van teammanager botst met de zelforganisatie. Veel is decentraal neergelegd, maar wie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de (inhoudelijke) voortgang? Kan ik optimaal gebruik maken van mijn vrijheid om het werk (thuis) te plannen? Een bestuurder vraagt zich af: “als medewerkers toch van de zelforganisatie zijn, waarom mag ik de ondersteunende ambtenaren dan niet direct aanspreken?”

Zelforganisatie en durf zijn kwetsbaar. Er zijn maar weinig voorbeelden of geruchten nodig om te verzanden. Die werden uit eerste of tweede hand tijdens interviews gesignaleerd en toegelicht: “Het staat mooi op papier, maar in de praktijk is het zwijgen, afhandelen achter gesloten deuren en niet kwetsbaar durven/mogen zijn. Voor leren en persoonlijke fouten is de ruimte beperkt”  
Dan nemen bepaalde medewerkers het risico niet en stuwen ze hun besluiten/regelruimte naar een hoger niveau. Anderen signaleren “zorg ervoor dat die inhuur het risico loopt”.

Het beeld is dus dat de sterkere persoonlijkheden hun weg wel vinden in de nieuwe constellatie, weten hoe ze het bespreekbaar kunnen maken bij hun teammanager, directeur of wethouder. Die vinden onveilig een veel te zwaar woord om de situatie te typeren (“ongewis is beter”).

Er kwamen ook mensen in de knel tussen 2019 en 2021. Misschien ten onrechte, maar sommigen voelden een afrekencultuur. Dat gevoel werd overigens nog versterkt door het uitzicht op een periodieke evaluatie van betrokkenen ten behoeve van de match op de nieuwe functie/taak. Nogal eens hoorden we als signaal: “de gemeente Hoeksche Waard doet het goed op de lijstjes, maar het gaat te vaak mis op de menselijke kant”. Bovendien namen de bestuurders nog maar moeizaam afstand van de – voorheen vertrouwde - invulling van regels, afspraken en gewoonten uit het verleden van voor de fusie.

Tijdens het onderzoek begrepen we, dat er met name ten aanzien van de zelforganisatie als concept gesleuteld gaat worden.<sup>18</sup> Voorzien van de sceptische toevoeging: “zo ja, aanpakken dan, niet boven de markt laten hangen en goed communiceren, doe aan verwachtingenmanagement!”

### Het organisatiemodel

De directie, concerncontroller en directiesecretaris staan in het organisatieschema duidelijk in het midden, omringd door een ring van teammanagers. Beoogd is, dat de teams functioneren in een samenwerkend netwerk (zie Bijlage 2). We zien hoe aan individuele directieleden werkgebieden in de organisatie gekoppeld zijn.

“Het leidt in ieder geval tot veel en met velen overleg”, zegt iemand die ook ervaring heeft in andere gemeenten. Dat kost tijd en focus.

Niet iedereen begreep hoe het in zijn werk moest gaan, ook na instructie bood het organisatieschema te weinig houvast. Hoe strak vanuit de directie ook gestuurd is op zuivere toepassing, er was niet te voorkomen dat er op bepaalde plekken in de praktijk toch werd gedacht en gewerkt in een hiërarchische “hark” structuur. Ook ontstaan er tussenlagen beneden het niveau van teammanagers, waar dat onvermijdelijk was in de ogen van de desbetreffende teammanager.<sup>19</sup> Hetzelfde geldt voor inschakeling van het intern kwaliteitsmanagement voor verbetering van de processen in de uitvoering.

<sup>18</sup> In januari 2022 met OR en februari 2022 met teammanagers besproken door directieteam.

<sup>19</sup> De sturingsfilosofie, die werd vastgesteld door de Stuurgroep, biedt ruimte voor operationeel leidinggevend.



Over aarzeling rond het ideaal van zelforganisatie (c.q. zelfsturing) van de teams is hierboven al geschreven. Velen signaleren, dat er feitelijk veel sturing “van bovenaf” plaatsvindt.<sup>20</sup>

Teammanagers spelen een cruciale rol in deze organisatiestructuur. Belangrijk is om vast te stellen, dat de teams een grote omvang (30 tot 50 mensen inclusief inhuur) hebben, waarmee een flinke “mensopgave” is geformuleerd (inclusief de waardering als er bijzondere prestaties zijn geleverd). Kanttekeningen zijn te beluisteren over de tekortschietende ondersteuning. Er leven vele voor betrokkenen op de werkvloer niet beantwoorde vragen.

Hoe escaleer je als medewerker op een nette manier als de teammanager het niet oppakt en je niet en passant bij een directielid of bestuurslid kan aankloppen? Werken de (HRM?) antennes om actief, periodiek en systematisch onvrede in onderdelen van de kersverse organisatie op te vangen en die geluiden op tafel te leggen? Zijn er ad hoc dingen op te pakken zonder te verzanden? Wordt er bij de inschakeling van vrijwilligers wel goed nagedacht over de gevolgen voor de staande uitvoeringsorganisatie? Stuur het management niet veel te procesgericht en, laten ze wel voldoende ruimte voor de werkvloer? Is er in de top van de organisatie - mentaal en financieel - wel ruimte om bij te sturen?

Ook hier een verzuchting: “ze oefenen wel met rollen, ook richting bestuurders<sup>21</sup>, maar ze hebben het er niet over!”. Men lijkt in de top vast te houden aan het gekozen model, ook in zeer bijzondere omstandigheden. Wie het heeft geprobeerd te veranderen en tot dusverre nul op rekest gekregen, laat het in het vervolg achterwege.<sup>22</sup>

Mismatches zijn niet uit te sluiten: binnen directie, op teammanagers-, regisseurs- en medewerkersniveau. Evaluatiemomenten zijn spannend; verbetertrajecten blijven noodzakelijk. Als de mismatch wordt aangekaart is dat vervelend, maar dat mag natuurlijk niet verward worden met onveiligheid. Het vloeit voort uit de eisen die de organisatie na de schaa sprong stelt.<sup>23</sup>

Belangrijk is natuurlijk de zorgvuldigheid en de manier waarop zulke trajecten zijn ingericht en de communicatie over deze vervelende momenten plaatsvindt. In dit licht wordt nogal eens melding gemaakt van een organisatie, waar de menselijke maat ondergesneeuwd raakt door formaliteiten.

Na een roerige opbouw- en Coronaperiode lijkt er inmiddels sprake van een veel stabielere situatie.

---

<sup>20</sup> Zelforganisatie betekent voor de teams dat zij zichzelf dienen te organiseren met betrekking tot taakvolwassenheid en netwerkvolwassenheid (voor zover zij daartoe in staat zijn). Het directieteam heeft vanaf het begin al aangegeven dat er verschillen mogen en zullen zijn tussen de teams en de ontwikkeling van teams, hetgeen onder meer afhangt van personele wisselingen.

<sup>21</sup> In de oude situatie konden bestuurders nog functioneren als een soort projectleider om dingen voor de bevolking te regelen, maar na de schaa sprong gaat het om het formuleren van de juiste opdrachten. Ambtenaren die in de oude situatie hieraan hun loyale medewerking gaven, moeten in de nieuwe situatie een ander rollenspel leren dan men gewend was. De verhouding is anders, de afstand voelt men als groter.

<sup>22</sup> De Stuurgroep (2018) en het college (2019) hebben de kaders vastgesteld voor de GS/AD en DT. Aan herziening van de rol van de directie, teammanagers, en van de concepten 100%-dienstverlenend en zelforganisatie is onder leiding van de GS/AD gewerkt, maar de afrondende besluiten zijn nog niet genomen.

<sup>23</sup> De kwaliteit van iemands functioneren kan in de oorspronkelijke situatie in de donorgemeente goed of naar tevredenheid zijn geweest, maar kan na de schaa sprong en in de grotere organisatie tekortschieten. Op voorhand mocht dat worden verwacht en is er ook rekening mee gehouden, hetgeen ook is uitgesproken en waarvoor flankerend beleid is ingericht.

## Team strategie

Kernaspecten van het team zijn het bevorderen van het strategisch vermogen en dorps- en opgavegericht werken in de organisatie.<sup>24</sup> Het team bestaat uit strategisch adviseurs, opgaveregisseurs en ideeënmakers/regisseurs dorpsgericht werken. Functionerend dicht bij het bestuur neemt het een bijzondere positie in de organisatie van de Hoeksche Waard. Van hen wordt verwacht dat ze de meest complexe klussen en opgaven tot een passende oplossing weten te brengen.

Daarna wordt die aan de lijn, de vakteams, overgedragen. Dit team zou in principe ook het voortouw kunnen nemen bij de invulling van de schaa sprong, zowel praktisch als mentaal.

Oorspronkelijk vielen leden van het team onder verschillende directieleden. Na verloop van tijd is daar een teammanager tussengevoegd, die onder de GS/AD valt. Betrokkene is nadrukkelijk op zoek naar de ontwikkeling van meer “partnership” in het netwerk. Het team voorziet soms in een hiaat, waar de kwaliteit van de lijn tekortschiet (met name bij het op orde krijgen van ontwikkelfuncties).

De spanning tussen lijn en opgaven (=extra impuls) is een logisch fenomeen, ook buiten de Hoeksche Waard. Belangrijk is dat steeds helder is, waar iedereen verantwoordelijk voor is. Dat was in het verleden niet altijd duidelijk, waardoor er een pingpong spel met verantwoordelijkheden ontstond.<sup>25</sup> Ook de condities waarmee de overdracht naar de lijn gepaard ging, leidde af en toe tot botsingen tot in de directie aan toe.<sup>26</sup>

Hoewel daartoe nog geen formele opdracht is geformuleerd, zijn het team en de teammanager strategie op dit moment bezig met een herbezinning op hun rol binnen de organisatie. Het streven zou een ontwikkelprogramma kunnen zijn om het functioneren ten opzichte van de lijn in een rustiger vaarwater te brengen. Het voornemen is om scherper te acteren op een adequate invulling van bestuurlijk resp. ambtelijk opdrachtgeverschap en voldoende budget/capaciteit. Ook de verantwoordelijkheden voor prioriteiten/urgentie/tempo tussen strategie en lijn wil men duidelijker definiëren en beleggen.

## Integratie en integraliteit

Dit is een belangrijk thema in elke grotere organisatie. In een fusieorganisatie in opbouw is dit een ingewikkelde klus. Omdat het hemd nader is dan de rok, kiezen verantwoordelijke teammanagers begrijpelijkerwijs het eerst voor het op orde krijgen van het eigen team en pas daarna voor de gezamenlijke opgaven. Zeker als betrokkenen weten, dat er voor hen een evaluatiemoment gaat aanbreken.

Er worden signalen gegeven, dat de situatie aan het begin van de fusie was te typeren als “ieder voor zijn eigen koker”. Inmiddels zijn er belangrijke stappen naar (sturing op) integratie en integraliteit gezet.

Vooraf de beschikbare capaciteit vanuit lijn(specialisten) om bijdragen te kunnen leveren is een knelpunt voor het realiseren van doelen. Door hoge werkdruk en gebrek aan prioritering in het werkpakket kan er aan twee kanten spanning ontstaan bij betrokkenen:

- bij de verantwoordelijke voor integrale doelen: haal ik die wel op tijd voor “mijn” ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever?

---

<sup>24</sup> Zie voor verdere uitwerking Besturingsfilosofie en Hoofdstructuur versie 05 van maart 2018, in 2021 bevestigd in een gezamenlijk proces van team strategie, college en directie (zie Teamplan Strategie).

<sup>25</sup> Een kwestie was ook wie is bij welke formele setting wel/niet aanwezig van de regisseurs/makelaars c.q. lijn als uitdrukking van de verdeling van verantwoordelijkheden.

<sup>26</sup> Borging in de lijn van de aangebrachte versnelling en dynamiek vergt vaak extra middelen en capaciteit. Die moeten wel worden meegeleverd door bestuur en directie om de resultaten in de lijn vast te kunnen houden.

- in de lijn: in hoeverre laten mijn bijdragen aan de overkoepelende onderwerpen gaten vallen in mijn resterende opgaven en bestaat daar bij management/leiding/bestuur begrip voor?

### Knelpunten

In elke grotere organisatie, zeker tijdens de opbouwfase van de afzonderlijke eenheden, zien we incidenten, personele botsingen en mismatches. Tijdens de interviews passeerden die de revue. Er werd toegelicht hoe het escalatieproces in elkaar zit en of het daadwerkelijk is opgelost (of niet). Nagegaan is of de beheersingsmechanismen voor escalaties hebben gewerkt.

Het gaat hierbij over de werkwijze van bestuurders naar ambtelijke medewerkers, naar de directie en de teammanagers en binnen teams.<sup>27</sup> De achilleshiel blijkt steeds het vinden van de menselijke maat en juiste toon, en de rol van HRM om daar de juiste ondersteunende bijdrage aan te geven.

De intensieve contacten en informele lijnen die samenhangen met functies in de voormalige gemeenten, vallen hierbij op.

In veel organisaties voelt de uitvoering en buitendienst zich onvoldoende gewaardeerd voor hun inzet. Ook in de Hoeksche Waard. Medewerkers zien de top van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie nauwelijks. Als ze langs komen vinden ze dat er met hun (onrust) signalen nauwelijks iets is gedaan. Uitvoerende medewerkers begrijpen niet goed waarom ze niet meer aandacht krijgen, denken soms met nostalgie terug aan de oude, veel kleinere gemeente.

Mede door frequente wisselingen in de leiding maken zij zich zorgen over hun positie. Moeten opkomen voor koffie en lunch leidt tot - in hun ogen - vervelende mobiliteit over de grotere afstanden van de nieuwe gemeente. Vanuit teamvorming misschien begrijpelijk, maar ten opzichte van de vertreksituatie een verandering en een gewenningsproces. Onzekerheid in verband met dreigende outsourcing van de activiteiten stapelt op de ongewisheid van het lopende fusieproces. Versobering van arbeidsvoorwaarden in stappen ontmoet irritatie. Nieuw beleid stuit soms op onbegrip. Bijvoorbeeld: ophouden met chemisch bestrijden van onkruid leidt tot extra werk in de uitvoering, maar er wordt geen extra capaciteit geregeld om toch aan het afgesproken niveau van onderhoud/beheer te kunnen voldoen. Een ander voorbeeld: een tevredenheidsonderzoek over de werkplek is door hen niet in te vullen, maar ze hebben wel opvattingen die ze kwijt willen (over loads, opkomstplekken/mobiliteit, etc.). Kortom, in deze kring is de nieuwe identiteit van de Hoeksche Waard nog niet goed verinnerlijkt.

Knelpunten verschillen per domein. In het fysieke domein lijkt het hoofdthema de uitstroom te zijn. In het sociale domein ligt de nadruk meer op vitaliteit.

Generiek zijn de zorgen in de organisatie over de werkdruk (zie vervolg), evenals het - al dan niet juiste - beeld van tomeloze bestuurlijke ambities en het moeizame proces van prioritering.

Er spelen over de cultuur en samenwerking in de nieuwe organisatie ook kwesties, die niets met onveiligheid te maken hebben, maar wel lastig voor betrokkenen zijn. Hiervoor hebben we al gewezen op de spanning tussen integrale onderwerpen en verkokering (wonen, grondexploitatie/vastgoed/BRES, gebiedsontwikkeling, frontoffice, datalekken, inkoopbeleid, richtlijnen voor het werken van aannemers bij het gebruik van de openbare ruimte/omgevingsmanagement, ...).

<sup>27</sup> In de 4.3 komen we erop terug, als ze zijn te relateren aan onveilige werksituaties.

In het verlengde van de bevindingen van de Rekenkamer voelen mensen zich onzeker bij de invulling van 100%-dienstverlenend en wat er dan als medewerker van je wordt verwacht. Tijdens het formatieproces in 2022 is afgesproken 100% dienstverlenend in principe om te zetten in “uitstekende dienstverlening” om herhaling van politisering rond dit thema te voorkomen. Overigens mede in relatie tot een reeks ontwikkelde normen en objectieve prestatie-indicatoren, die tussen college en raad zijn afgesproken. De besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

## Werkdruk, prioriteiten, inhuur en strategische personeelsplanning

De behoefte aan een DT, dat NEE durft te zeggen komt vaak in interviews langs. Daarbij wijst men op de volgende knelpunten:

- Soms zijn mensen en middelen voor projecten/activiteiten niet geregeld
- Er worden onhaalbare verzoeken van bestuurders geaccepteerd en wat moet je dan als medewerker?
- Politieke belangen staan meer centraal dan haalbaarheid (“je kan er wel naar kijken, maar je mag er niets van vinden”)
- Er zijn genoeg “afgestempelde” projecten, waar niemand het meer over heeft

De ervaren werkdruk is een logisch issue in de nieuwe organisatie. Zeer algemeen verbreid is bij de ambtelijke organisatie dat het college en de Raad overvragen, zelfs daarna nog extra projecten en activiteiten toevoegen. De hoge werkdruk komt overigens niet alleen “van buiten”, het is ook iets wat mensen (met een calvinistische werkethos) zichzelf opleggen. Sommige bestuurders ontkennen dat en zeggen dat de ambities helemaal niet zo torenhoog zijn geformuleerd als wel wordt beweerd; de druk is maar beperkt verhoogd ten opzichte van de situatie voor de fusie.

Er is een goed doordacht proces nodig om de discussie tussen college en ambtelijke top in goede banen te leiden om te voorkomen dat beiden op dit punt steeds scherper tegenover elkaar komen te staan.

Er ligt een uitgelezen kans bij de manier waarop het Hoofdlijnenakkoord wordt uitgewerkt. Mede voortvloeiend uit eerdere ervaring met de Perspectievennota 2021 wil men dit aanpakken als een onderhandelingsproces: de ambtelijke top geeft aan hoe en tegen welke condities het Hoofdlijnenakkoord in de tijd en in relatie tot het overige werk/oude prioriteiten is te realiseren.

Een betere aanpak zou zijn om in een gezamenlijk proces verschillende scenario's te ontwikkelen. Dus: de inpassing van de ambities uit het Hoofdlijnenakkoord vindt met elkaar plaats in plaats van in een onderhandelingsproces tegenover elkaar. Als de betrokkenen in het scenarioproces goed worden gekozen (vakmanschap, creativiteit, gezag in de organisatie/bestuur, ...), elkaar open/transparant bejegenen (ook zichtbaar in de brede achterban), lijkt er meer perspectief op oplossingen met een groter draagvlak. De vraag is of er bij de hoofdrolspelers ruimte en energie is om zo'n route te kiezen.

Hoe het ook verder gaat: zonder een adequate en gedeelde oplossing voor prioritering komt er geen einde aan de nu ervaren onveiligheid van de werksituatie in verband met te hoge werkdruk, evenals de gevoelde dreiging tekort te schieten. Dat geldt zowel voor individuen als teams in de organisatie.

In dit kader is het ook van belang om de kwestie van de inhuur niet dogmatisch te benaderen en goed af te pellen.<sup>28</sup> Niet alle inhuur is immers hetzelfde:

---

<sup>28</sup> De Rekenkamer heeft in een rapportage hiervoor - in veler ogen: terecht - aandacht gevraagd. Maar de interpretatie hiervan, evenals de daaruit voortvloeiende consequenties, baart mensen zorgen.

- er zijn nogal wat signalen die wijzen op grote zorgen over het ontbreken van adequate achtervang bij ziekte, adoptie van nieuwe taken in het werkpakket, tijdelijke afwezigheid/verlof, uitval of vertrek. De wetenschap dat er ruimte is om gaten te dichten, zodat die niet op de schouders van collega's terecht komen, is belangrijk;
- continuïteit van de uitvoering van het werk bij ziekte, verlof of uitval/veel verloop vergt een bepaald niveau van inhuurbudget, zowel op teamniveau als organisatie breed
- als de kennis niet in huis is om taken/activiteiten naar behoren uit te voeren, is (tijdelijke) inhuur vaak de enige oplossing
- in een fusieorganisatie in opbouw is een impuls aan innovatie of een strategische doorbraak soms alleen via externen te geven, wanneer er - bijvoorbeeld in het strategische team - onvoldoende ruimte/expertise is om in te zetten.

Pijnlijk is natuurlijk de constatering, dat inhuur ook gebruikt wordt om:

- om mensen heen te werken, die niet (voldoende) functioneren
- vaste mensen de kans te geven om risico's op falen te omzeilen, die risico's af te wentelen op externen.

Inhuur om verkeerde redenen vergt bijzondere aandacht vanuit DT, HRM en betrokken teammanagers. Belangrijk is om dat niet "achter gesloten deuren" maar openlijk en transparant te bespreken. In combinatie met het naar boven halen van signalen als mensen "het werk over de schutting" naar collega's gooien.<sup>29</sup> Het is logisch om dit na 3 jaar scherp te analyseren.

Vooraf het ontbreken van achtervang of tijdige opvolging (i.v.m. inwerken) is een doorn in het oog. Het duurt veel te lang voordat het echt geregeld is, dan heeft het werk zich al opgestapeld bij het inwerken van nieuwelingen. Dan bekruip mij het gevoel: stevenen we met zijn allen wel op juiste dingen af?

Kortom, de behoefte aan een strategische personeelsplanning (niet op papier, maar praktisch) vormt een belangrijk issue.

### Externe oriëntatie (HW in de regio, t.o.v. bewoners)

Een vitale Hoeksche Waard formuleert als missie: "dichtbij, in verbinding met de omgeving". Daarbij horen ook opgaven, die moeten leiden tot levendige dorpen in de gemeente (wonen, voorzieningen, mobiliteit, ...).

Daarover is het nodige te doen geweest. Het heeft geleid tot heftige botsingen tussen verantwoordelijke bestuurders en tussen verantwoordelijken in de ambtelijke organisatie (teammanagers, teams). Betrokkenen voelden zich erg in de knel komen. "Achter een beeldscherm krijg je dat niet van de grond" valt te beluisteren.

Ook een nieuwe positionering in de regio regel je niet via beeldschermen. De schaalsprong leidt niet vanzelfsprekend tot een nieuwe positie van de Hoeksche Waard tussen Rotterdam en de Drechtsteden. Nodig is een helder beeld over de positionering, een lobbystrategie om de nieuwe positie en uniciteit van het gebied tussen de oren te krijgen. In de veiligheidsregio kan de uitdaging leiden tot zwaardere portefeuilles en thema's, maar zo'n claim moet goed onderbouwd zijn en waargemaakt kunnen worden.

<sup>29</sup> Degenen die dat doen of niet op hun plek zitten, niet genoeg ervaring of opleiding hebben vormen een mismatch, die niet altijd op een hoger niveau wordt uitgedragen naar HRM of directie. Zeker op de uitvoerende werkvloer bestaat de indruk, dat ze te weinig betrokken zijn bij wat er echt nodig is. Daardoor vertrekken de verkeerde mensen. Ook vindt niet iedereen het redelijk om ingehuurde mee te laten dingen op vaste plekken.

Succes op deze fronten vergt gezaghebbende bestuurders en een goed niveau van ambtelijke ondersteuning. Dat kost bestuurlijke tijd en focus, evenals kwalitatief hoogwaardige capaciteit.

### Nog te regelen of onvoldoende bekendheid?

Soms is het geïnterviewden niet altijd duidelijk of, en zo ja, hoe dingen geregeld zijn.

Een greep uit de vragen tijdens interviews:

Hebben jullie als Hrm'ers signalen van onveiligheid opgevangen? Zijn jullie als OR niet benaderd door medewerkers met signalen over onveilige werksituaties? Hoeveel meldingen kregen jullie vertrouwenspersonen? Hoe is de klachten-/meldingsprocedure resp. de stap naar vertrouwenspersonen ingericht? Wanneer zijn de protocollen voor integriteit vastgesteld en hoeveel meldingen zijn er sedertdien geweest? Is er een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd? Zijn de mandaten tussen bestuur en ambtelijke top al geëvalueerd en op welke punten behoeften die bijstelling? Idem, de mandaten en faciliteiten van de Rekenkamer, CISO, Lokaal Overleg (voorheen Georganiseerd Overleg) ...? Was er iets formeel geregeld voor de ondersteuning van de onderhandelingen ten behoeve van de vorming van een nieuw college door de ambtelijke organisatie? Is er een specifieke ethische code voor de interne en externe coaches, die voor de gemeente werken? ...

Goede regelingen en faciliteiten voor escalatie- en onafhankelijke controlemechanismen zijn van essentieel belang voor personen die in de knel komen en onveiligheid ervaren. Ze behoeven periodieke evaluatie, borging van gemaakte afspraken, oefening. En natuurlijk goede communicatie om het bij tijd en wijle onder de aandacht te brengen.

Dit onderzoek is niet bedoeld om na te gaan of de Hoeksche Waard deze punten allemaal op orde heeft.

Wel zien we mensen aarzelen om van faciliteiten gebruik te maken (zie tabel in 3.4 i.v.m. beroep op vertrouwenspersonen en – werk-gerelateerd – bedrijfsmaatschappelijk werk). Afgaand op de signalen zou dat kunnen verklaren, waarom het aantal aangekaarte gevallen voor een grote organisatie die nog volop in ontwikkeling is, zo beperkt is.

## 4.3 Organisatieonderdelen

### 4.3.1 De burgemeester

Binnen de gemeente is de burgemeester een bestuursorgaan. Naast het voorzitterschap van het college van burgemeester & wethouders en de gemeenteraad zijn er ook zelfstandige taken (zie tekstkader).

In de rol van bestuurlijke kwaliteitsbewaker ziet de burgemeester toe op de tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Hij/zij zorgt ervoor dat klachten en bezwaarschriften op een zorgvuldige manier worden behandeld en bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente. De burgemeester ziet er verder op toe dat de gemeente goed samenwerkt met andere overheden.

De bekendste taken van de burgemeesters liggen op het terrein van de veiligheid. Zo is de burgemeester in zijn rol als ordebewaker verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Aan de burgemeester zijn hiervoor diverse bevoegdheden gegeven die het hem of haar mogelijk maken de veiligheid in de gemeente te bewaken. De burgemeester is daarnaast lid van het bestuur van de Veiligheidsregio en heeft het gezag over de politie, wanneer deze optreedt in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De burgemeester is opperbevelhebber bij rampen en crisis.

Vooral in gemeenten waarin wethouders in deeltijd werken heeft de burgemeester naast de wettelijke taken soms ook één of meer andere portefeuilles. (...)

**Geciteerd via Nederlands Genootschap van Burgemeesters, taken van de burgemeester.**

Iedere burgemeester zet zijn eigen stempel op de manier, waarop de hiervoor genoemde taken worden uitgevoerd (“de stijl van het burgemeesterschap”). Dat geldt ook voor elk van de 5 burgemeesters, die de gemeente Hoeksche Waard in de afgelopen 3 jaar heeft gehad (zie 3.2).

Bram van Hemmen was de eerste kroonbenoemde burgemeester van de gemeente. Zijn vertrek blijkt nog steeds “een open wond” in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente. Zijn vertrek en het gebrek aan communicatie hierover leidt tot veel reacties en speculaties.

Aan de ene kant staan (ex) medewerkers, die zich nog steeds zeer nauw verbonden voelen met de vertrokken burgemeester. Zij waarderen zijn charme en betrokkenheid bij alles wat speelde in de gemeente. Vooral zijn externe, menselijke uitstraling wordt veel genoemd. Niet alleen medewerkers, die van dichtbij met hem gewerkt hebben, maar ook op wat grotere afstand van zijn dagelijkse functioneren hebben gestaan, zijn nog steeds geschokt door het feit, dat deze burgemeester van de ene op de andere dag en – in hun ogen - zonder duidelijke redenen is vertrokken.

Als stuitend wordt ervaren, dat het vertrek via de media (AD) eerder bekend werd dan in de kring van gemeenteambtenaren. Sommige gesprekspartners vertellen nog steeds onthutst hoe ze in overleg met burgers/ondernemers vanuit een externe bron overvallen werden met het bericht. Het gebrek aan communicatie over wat er rond burgemeester Van Hemmen allemaal speelde stuit op veel onbegrip. Velen construeren een eigen verhaal over hetgeen er aan de hand zou kunnen zijn geweest.

Aan de andere kant staan degenen met de opvatting, dat de Hoeksche Waard voor burgemeester Van Hemmen “een mismatch” was. Incidenten worden aangevoerd om - ondanks zijn externe populariteit - zijn functioneren te illustreren, waaronder zijn benadering van een paar gevoelige dossiers.

Breed gedragen signalen vanuit verschillende invalshoeken (college, fractievoorzitters/griffier, gemeentesecretaris/ambtelijke organisatie) lieten er voor burgemeester Van Hemmen geen twijfel over bestaan, dat hij de stap moest zetten om zijn ontslag in te dienen bij de Commissaris van de Koning. De bekendmaking van het vertrek van hem als burgemeester lag in zijn handen in afstemming met de provinciaal betrokkenen.

#### 4.3.2 Het college van B&W

Het onderzoek stuitte op meerdere signalen om ook alert te zijn op onveilige werksituaties in de ambtelijke organisatie, die te maken hebben met (voormalige) bestuurders.<sup>30</sup>

Daar tegenover staat, dat enkele bestuurders ontevreden bleken over de manier waarop ze ondersteund werden: niet voldoende op hen toegesneden dienstverlening, niet het niveau en kwaliteit waarop ze hoopten na de schielsprong ambtelijk ondersteund te worden.

Pogingen om de ondersteuning te veranderen/verbeteren, vonden onvoldoende gehoor, pasten niet in het gekozen model van de sturing/organisatie. Met “cherry-picking”, waaraan sommigen in de oude situatie gewend waren, werd korte metten gemaakt (“geen vorming van eigen hofhouding”); toch bleken de vertrouwde lijnen uit de oude situatie, als het nodig was, nog steeds stand te houden.

In het geval van direct aanspreken van medewerkers die vaak en dicht bij hen als bestuurders staan is de rol van teammanager ingewikkeld.

---

<sup>30</sup> Deze zijn opgetekend tijdens interviews. Het zijn andere signalen dan die in 1.1, welke aanleiding waren tot dit onderzoek

Niet alleen in persoonlijke relaties ook op andere manier klinkt er een echo uit de voormalige gemeenten.

Het lijkt voor bestuurders uit de voormalige gemeenten in sommige gevallen ook niet altijd makkelijk om afscheid te nemen van de oude gewoonten: “ze willen levendige dorpen, maar ik zie bestuurders die hun achterban pleasen in plaats van hun ambtenaren doortimmerde business-cases te vragen”. “Staat het college er als team of zijn het individuen met hun dossiers?”

Het is dus ook voor bestuurders flink wennen aan de nieuwe eisen die de schaa sprong stelt. Dat heeft natuurlijk twee kanten. Immers, het is de vraag in hoeverre ambtenaren zich een oordeel kunnen aanmatigen over bestuurders, die zij adviseren/ondersteunen (“een ambtenaar heeft misschien gelijk, maar een wethouder moet zijn gelijk halen bij de Raad”). Het negatieve oordeel over een bestuurder kan als een boemerang terugslaan op de kwaliteit van hun eigen ambtelijke advisering en overtuigingskracht.<sup>31</sup> Vanuit het directieteam is het een uitdaging om de juiste toon te vinden om in dit soort situaties effectief corrigerend op te treden.

In het college gaat het goed, er zijn tussen de wethouders van de coalitiepartijen weinig ongebruikelijke botsingen. Zowel bestuurders als ambtelijke managers spreken vaak hun trots uit, wat er in korte tijd door hen van het collegeprogramma is gerealiseerd.<sup>32</sup>

#### 4.3.3 De Raad en Griffie

De gemeenteraad, en daarmee de griffie, zijn als orgaan geen onderdeel van dit onderzoek. Wel hebben raadsleden en medewerkers van de griffie in interviews hun bijdragen aan dit onderzoek geleverd.

De driehoek “Burgemeester-Griffier-Gemeentesecretaris” functioneerde gedurende lange tijd in ingewikkeld vaarwater. Inmiddels is de vijfde burgemeester en – na een korte periode met een interim- en plaatsvervangend griffier - de tweede griffier aangetreden. Personele wisselingen in de driehoek en enkele ingrijpende gebeurtenissen zijn van invloed.<sup>33</sup> Het dualisme moet zich in de nieuwe gemeente nog goed uitkristalliseren. Zoals in de meeste gemeenten het geval is, zijn er vooral signalen van de extra werkdruk, die ontstaat in het verlengde van politieke profilering via raadvragen. Ook veel voorkomend is, dat raadsleden zich afvragen of de griffie zich niet te veel schikt naar het college/de ambtelijke organisatie in plaats van de raad te dienen.

---

<sup>31</sup> Bestuurders maken eigen afwegingen in dossiers, gaan contrair aan ambtelijke adviezen, hoe professioneel onderbouwd ook. Het benutten van bestuurlijke ruimte (“doordrukken”) leidt tot onbegrip als het niet (onvoldoende) gepaard gaat met communicatie over de achterliggende redenen. Bij die communicatie is er in “zware” gevallen zowel een rol voor de betrokken bestuurder als directielid.

<sup>32</sup> Grote stappen zijn vooral gezet bij dienstverlening, harmonisering, grote opgaven. Samen met betrokken ambtenaren was er vanaf het 1<sup>e</sup> jaar al een goedgekeurde jaarrekening vanwege de accountant, werd de harmonisatietermijn voor beleid en uitvoering uit de wet Arhi gehaald, de Regiodeal Zuid-Hollandse eilanden binnengesleept.

<sup>33</sup> Dit onderzoek en de tijdelijke afwezigheid van de gemeentesecretaris zijn voor de griffie ook een bron van onzekerheid. Voor de HRM-ondersteuning doet de griffie een beroep op HRM uit de ambtelijke organisatie. De griffier en deze ondersteuning zijn betrokken geweest bij alle personele incidenten in en rond de Raad, die zich hebben voorgedaan. Hier ligt de focus op de eventuele effecten van het functioneren van de Raad en de Griffie op de ambtelijke organisatie en vice versa. Heftige gebeurtenissen waren bijvoorbeeld de splitsing van D’66, het vertrek van burgemeester Van Hemmen en de aantijgingen t.a.v. Wethouder Van Leenen.



De relaties vanuit de griffie met de gemeentesecretaris zijn uitstekend.<sup>34</sup>

Wij zijn als onderzoekers bekend met de discussies in de werkgeverscommissie van de Raad over de griffie. Het past niet in de scope van het onderzoek om dit hieruit te diepen.<sup>35</sup>

#### 4.3.4 De gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris/algemeen directeur (GS/AD) is één van de “vaste waarden” geweest door alle turbulente tijden van de Hoeksche Waard. Die betrokkenheid dateert nog van voor de aanloop tot de fusiegemeente vanaf 1 september 2018 (als kwartiermaker), waar nog sprake was van 3 tegenstribbelende gemeenten met in het kielzog hun ambtelijke organisaties en houdt in de nieuwe fusieorganisatie stand onder 5 burgemeesters (waaronder een ingewikkeld vertrek van de eerste door de kroon benoemde burgemeester), spanningen door complexe/tijdrovende affaires, 2 griffiers, geheimhouding jegens collega’s in het directieteam, wisselingen in het directieteam en overig personeel verloop in management en organisatie, botsingen tussen bestuurders en ambtelijke organisatie, een Coronacrisis, Oekraïne-crisis en nog een heleboel tijdrovende detail-klussen.

In deze situatie het hoofd boven water weten te houden en proberen een bakken van rust te zijn voor alle betrokkenen, in het bijzonder voor de ambtelijke organisatie werd een fikse opgave, die in de gegeven context knap gemanageerd werd.

Iedereen zoekt dan naar houvast. Kenmerkend voor de stijl van deze GS/AD is een focus op rolzuiverheid, vasthouden aan organisatieprincipes en -model om maximaal helderheid te bieden aan de ambtelijke organisatie en de organisatie “buiten al het gedoe te houden”.

Met collegeleden, als team maar ook individueel, probeert de GS/AD intensieve contacten te onderhouden om de rol als verbindingsschakel optimaal te kunnen vervullen. Dat is ook haar taak, wanneer we afgaan op de bijbehorende organisatieregeling.

Artikel 7 vanuit de organisatieregeling gemeente Hoeksche Waard vermeldt over de gemeentesecretaris:

1. De gemeentesecretaris heeft binnen de door het college van burgemeester en wethouders gegeven (beleids)kaders de eindverantwoordelijkheid voor:
  - a. De kwaliteit, onafhankelijkheid en tijdigheid van de ambtelijke advisering en ondersteuning van de bestuursorganen en/of leden van bestuursorganen;
  - b. De kwaliteit van het management en de organisatie van de ambtelijke organisatie;
  - c. De planning van activiteiten en uitvoering daarvan met inachtneming van het ter zake vastgestelde beleid;
  - d. De integrale beleidsontwikkeling, -voorbereiding en -uitvoering;
  - e. De vormgeving en uitvoering van de P&C-cyclus;
  - f. Het leveren van tijdige, juiste en volledige informatie over de bedrijfsvoering.
2. De gemeentesecretaris heeft de bevoegdheid om in bijzondere situaties rechtstreeks instructies en aanwijzingen te geven aan medewerkers.
3. De gemeentesecretaris is voorzitter van het directieteam en neemt, gehoord hebbend de meningsvorming binnen het directieteam, de benodigde besluiten en draagt eindverantwoordelijkheid voor de besluitvorming.
4. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen de medezeggenschap binnen de organisatie goed kan functioneren.
5. De gemeentesecretaris is (voor de gehele organisatie exclusief de griffie) bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden. Hij ziet toe dat zaken voor advies of voor instemming aan de ondernemingsraad worden voorgelegd.

<sup>34</sup> Daarvan getuigt bijvoorbeeld de aanwezigheid van de griffier op een heidag met het managementteam, waar het vertrek van Van Hemmen - op verzoek van teammanagers - onderwerp van gesprek was.

<sup>35</sup> Ook is het niet op zijn plaats om hier bevindingen te rapporteren over een aantal vraagstukken die in de Raad hebben gespeeld. Bijvoorbeeld over het proces rond de onderhandelingen richting een collegeakkoord, discussie op hoofdlijnen of detailsturing, de balans tussen het bedienen van dorpsbelangen of het waarmaken van de schaalessprong als raad.

Eenzijds zien we als onderzoekers veel waardering voor hetgeen deze GS/AD voor de ontwikkeling van de gemeente Hoeksche Waard in moeilijke omstandigheden heeft bereikt. Ze kreeg altijd positieve beoordelingen.

Anderzijds haalt ze er niet de “gun-factor” mee binnen in de breedte van de organisatie van de Hoeksche Waard. Dat houdt hoofdzakelijk, maar niet alleen verband met de situatie rond het vertrek van burgemeester van Hemmen (zie 4.3.1).

Aanvankelijk was er overigens sprake van een goede gezamenlijke start. Geleidelijk aan verslechterde de werkverhouding tussen de burgemeester en de GS/AD meer en meer.

Uiteindelijk was die vanaf november 2020 ronduit slecht te noemen, hetgeen op 22 december 2021 leidde tot een hulpkreet van de GS/AD richting 2 collegeleden.<sup>36</sup>

De GS/AD intervenieerde naar medewerkers in hun werkcontacten met burgemeester Van Hemmen. Er was sprake van ‘briefing/debriefing’ voor en na contacten van medewerkers met de burgemeester. Ook hebben wij in het onderzoek geconstateerd dat de GS/AD vanaf het voorjaar 2021 medewerkers aanwijzingen gaf om Van Hemmen niet (meer) inhoudelijk te helpen of te ondersteunen bij zijn positionering en profilering als burgemeester. Dit leidde voor betrokken medewerkers tot een onveilige werksituatie.

De GS/AD heeft op verzoek een schriftelijke bijdrage geleverd over het functioneren van burgemeester Van Hemmen en de voor haar onwerkbaar werkverhouding.

De GS/AD is bij uitstek de verbindingsschakel tussen college, griffie en ambtelijke organisatie. De beoogd gemeentesecretaris verwoordde dat zelf in het verleden als volgt:

(...) Als beoogd gemeentesecretaris is mijn opdracht om te investeren in het nieuwe college en in het ontwikkelen van de organisatie met het oog op de schaalessprong die wordt gemaakt van acht kleinere organisaties naar een gemeente van 85.000 inwoners. Er wordt mij gevraagd om *een verbinder* te zijn tussen inwoners, bestuur en ambtelijke organisatie en om actief in contact te zijn met hen. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeentesecretaris ervoor zorgt dat het college optimaal wordt ondersteund door de ambtelijke organisatie en dat er een goed functionerende driehoek is van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris om te zorgen voor een optimaal besluitvormingsproces. (...)

**Geciteerd uit: 90 dagen notitie van o.a. GS/AD**

Verdraagt deze beschreven ambitie zich met het resultaat van een ontwikkeling waarin de afstand tussen ambtelijke organisatie en college lijkt te groeien, zich soms tegenover elkaar lijken te positioneren?

Waar de GS/AD in moeilijke omstandigheden terugvalt op rolvaste/rol zuivere toepassing van sturingsfilosofie (zelforganisatie), organisatiemodel en gemaakte afspraken, wordt dat breed in de organisatie geïnterpreteerd als “systemisch, star, hard en control-gedrag tot in de perfectie”. Er is een wens aan meer zichtbaarheid op de voorgrond in plaats te functioneren achter de schermen. Er klinken verwijten, dat de GS/AD onvoldoende oog lijkt te hebben voor de menselijke kanten in het functioneren van de organisatie.<sup>37</sup>

#### 4.3.5 Het directieteam

Alle bezwarende factoren aan het begin van 4.3.4, die de context beschrijven van het functioneren van de GS/AD, treffen ook het functioneren van het directieteam. Het team heeft de eerste 3 jaar onder extreme omstandigheden moeten functioneren.

<sup>36</sup> Tijdens hoor/wederhoor bleek er in de ogen van betrokkene pas veel later sprake van een slechte werkrelatie; ook herkende ze zich niet in de beschrijving in het hierna volgende tekstkader en miste zij de context.

<sup>37</sup> De alinea beschrijft de (ervaren) leiderschapstijl. Deze wordt door tal van factoren beïnvloed: moment, context, eerdere ervaringen/opleiding, karakter, ... Ook imago en “van horen zeggen” speelt een rol. Dat staat los van bedoelingen/bewoegredenen van betrokkene.

“Het directieteam en -leden zijn te weinig zichtbaar, is nog onvoldoende geworteld op de werkvloer en lijkt zich te veel te schikken in de lijn van de gemeentesecretaris/algemeen directeur (GS/AD”, valt nogal eens te beluisteren in interviews. Gesproken wordt over “top-down” gedrag, “staan in de control-modus”, “zouden meer aan teammanagers kunnen overlaten (is ook sneller en effectiever)”.<sup>38</sup>

De toon vanuit de top van de ambtelijke organisatie weerklinkt ook hier: in het verlengde van de opvattingen van de GS/AD<sup>39</sup> stuurt ook het directieteam op rolvast/rolzuiverheid vooral langs technische lijnen, is de veel gehoorde mening, waardoor de ontwikkeling van mensen minder goed uit de verf komt. Daar tegenover staat: signalen over knelpunten met de sturingsfilosofie of het organisatiemodel komen niet altijd voldoende naar boven om tot actie te leiden.

De communicatie kan beter, zeker als er behoefte in de organisatie is aan uitleg over belangrijke gebeurtenissen binnen de gemeente.<sup>40</sup> Bij dit laatste plaatsen we als kanttekening, dat wij als onderzoekers hebben kunnen constateren dat een aantal processen ten aanzien van het vertrek van burgemeester Van Hemmen zich min of meer buiten het gezichtsveld van het directieteam hebben afgespeeld. De reden is strikte geheimhouding in zeer kleine kring.

Vaak wordt van het DT met het oog op de discussie over de ervaren werkdruk een stevige positionering tegenover het college verwacht, als teken van solidariteit met de organisatie. Onder de gegeven ingewikkelde omstandigheden bestaat op de werkvloer te weinig inzicht in de werkrelaties in de ambtelijke en bestuurlijke top. Gezien de personele wisselingen aldaar en bestuurlijke gevoeligheden werkt een open communicatie daarover al snel beschadigend.

Overeind blijft het argument, dat het resultaat nooit kan zijn, dat de afstand tussen ambtelijke organisatie en het college groeit in plaats van een proces in te gaan om samen naar oplossingen te zoeken. De toon vanuit de top is belangrijk: het zichtbaar overbruggen van de kloof lijkt urgent.

Het gesprek over het dichten van deze kloof tussen college en ambtelijke organisatie moet gaande blijven en zo open/transparant mogelijk plaatsvinden.

#### 4.3.6 Teammanagers

Uit het organisatieschema blijkt, dat de teammanagers in een ring om het directieteam staan en daarmee een cruciale, verbindende functie vervullen in de organisatie van de gemeente. Zij vervullen een poortwachtersfunctie richting directie en college (in stafoverleggen met wethouders).

Over hoe dat moet, bestaat de nodige onduidelijkheid. De signalen zijn, dat ze ook zelf zoekend zijn naar de rol in de organisatie (soms individueel, soms als collectief). Niet zozeer

---

<sup>38</sup> Overigens zien we wel pogingen om alle betrokkenen dichter bij elkaar te brengen: elke 6 weken een bijeenkomst van DT met teammanagers, jaarlijkse meerdaagse werkconferenties, coaching van individuen/teams, ondersteuning bij moeilijke momenten met wethouders. Het leidde tot dusverre echter nog niet tot een “harmonieus geheel”.

<sup>39</sup> Tijdens hoor/wederhoor wordt aangetekend, dat de GS/AD nadrukkelijk kiest voor teamwerk: “Als alle inzichten zijn geventileerd is het logisch om een conclusie te trekken, die betrokkenen dan als afgesproken lijn eendrachtig naar buiten uitdragen.”

<sup>40</sup> Breed bekend is de afwezigheid van DT-leden bij het afscheid van burgemeester Van Hemmen. Voor degenen in de organisatie die op wat meer afstand stonden van de dagelijkse gang van zaken tussen deze burgemeester en het directieteam roept dat veel onbeantwoorde vragen op boven die al gesteld werden bij het plotselinge vertrek.

op papier, hoe het zou moeten, maar hoe het in de praktijk wordt ingevuld. Dat is voor de buitenwacht soms lastig, maakt onzeker.

In eerste instantie waren de verwachtingen van sommige teammanagers door de communicatie bij werving misschien anders georiënteerd.<sup>41/42</sup> Feitelijk lopen belangrijke voorstellen via hen of verlopen communicatiemomenten, bijvoorbeeld met bestuurders, in hun aanwezigheid (al dan niet gesecondeerd door een lid van het directieteam). Daardoor voelden veel teammanagers zich de inhoud ingetrokken: vanuit verantwoordelijkheidsgevoel zijn ze er toch van. Dat is lastig als medewerkers zich frequent met bestuurders moeten verhouden, omdat er dan “omheen” wordt gewerkt, zoals hiervoor al is vermeld. Daarom is een aanscherping van de functie geformuleerd: het ging ook om het nemen van verantwoordelijkheid voor het uitzoeken en begeleiden van inhoudelijke knelpunten en het zoeken naar onderlinge afstemming hierover met collega-teammanagers, directie en wethouders (horizontale en verticale afstemming).

Niet zichtbaar in het organisatieschema is, dat de poortwachtersfunctie van teammanagers zich kan uitstrekken tot meer dan 50 mensen (inclusief inhuur). Om het functioneren en wel & wee van zovelen op het netvlies te hebben, is best een huzarenstukje.<sup>43</sup> Zeker in combinatie met de gevoelde (globale) inhoudelijke betrokkenheid bij kwesties stelt dat hoge eisen aan de persoonlijkheid, ervaring en kwaliteiten van betrokkenen.

Hiervoor werd in vogelvlucht beschreven hoe de fusieorganisatie tot stand kwam. Ondanks alle opleidings-, coaching- en ondersteuningsactiviteiten<sup>44</sup> wekt het nauwelijks verwondering, dat niet iedereen voldeed aan de eisen van het organisatiemodel, de sturingsfilosofie en de schaa sprong. Gezien de situationele omstandigheden moet er rekening mee worden gehouden, dat er – ook op dit niveau – op plekken nog steeds sprake is van een organisatie in ontwikkeling.<sup>45</sup> Belemmerend hierbij is als signalen niet of onvoldoende doorkomen op de directietafel.

Het zou helpen, zowel voor betrokkenen als voor de directe buitenwacht, als er over de rol van teammanagers met een zekere urgentie helderheid wordt geschapen. Dat hoeft niet “one size fits all” te zijn; voorstelbaar is dat er zich een diversiteit van rollen op teammanagersniveau uitkristalliseert. Bijvoorbeeld anders in de uitvoerende diensten en buitendienst dan in het geval van beleidsgevoelige binnendienst teams. De soms al gevormde sub-laag onder teammanagers zou hier en daar kunnen helpen bij het ontlasten van

---

<sup>41</sup> Minder op inhoud gericht misschien, was de verwachting; hoewel integraal management wel vanaf het begin een van de 5 taakgebieden zou zijn. Dit is rechtgezet met het collegebesluit in de 1e helft van 2019. Zie volgende noot.

<sup>42</sup> Een incident is een – voor betrokkenen - plotseling andere invulling van de functie-inhoud van teammanagers. Daarover ontstond een conflict met de directie. Teammanagers speelden het op door een schriftelijke reactie te geven op de presentatie van de wijziging als voldongen feit evenals de wijziging zelf (zie vervolg alinea).

<sup>43</sup> Dit verklaart ook de weerstand van sommige teammanagers in 2019: ze wensten geen verantwoordelijkheid te nemen voor de inhoudelijke sturing als bedoeld in de aanscherping, maar wilden zich volledig richten op het coachen van medewerkers (waar ook 2 teamcoaches in de detailstructuur voor waren opgenomen). In hun ogen hadden ze op een andere baan gesolliciteerd; voelden het als een overval, waar ze niet bij waren betrokken.

<sup>44</sup> In de opleidingen is al aandacht geschonken aan de ontwikkeling van adviesvaardigheden, de kwaliteit van de bestuurlijke voorbereiding en de professionalisering van staf overleggen.

<sup>45</sup> Tijdens interviews kwamen voorbeelden naar voren van flinke botsingen tussen teammanagers, die zich maar moeilijk in goede banen lieten leiden (onderzoek, interventie directie, mediation, gestold conflict met onveilig restje). Een enkeling signaleert ook onderlinge concurrentie tussen teammanagers, gebruikt de metafoor “dolfijnen en haaien”; voorbeelden zijn gegeven, dat dit type concurrentie zich ook kan verplaatsen naar de verhoudingen tussen teams op medewerkersniveau, hetgeen goede samenwerking kan belemmeren.

poortwachtersrollen. Ook de verbinding naar boven, naar directieteam en -leden, wordt gesignaleerd als aandachtspunt voor nadere ontwikkeling.

Belangrijk is vooral dat het niet over de mensen heen wordt bedacht, maar in een transparant proces met alle betrokkenen tot stand komt. Dat geldt natuurlijk ook voor communicatie en verwachtingenmanagement met de directe buitenwacht c.q. bestuurders.

#### 4.4 Evaluatie bevindingen

De gevoelens van onzekerheid, ongewisheid, of sterker: onveiligheid zijn hierboven gerelateerd aan diverse oorzaken. Dit kan direct verband houden met de organisatie in opbouw (4.2.2), het organisatiemodel en de sturingsfilosofie zijn wel erg ambitieus voor een ingewikkelde fusiegemeente (4.2.3), diverse betrokkenen in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie hebben – onbewust en/of onbedoeld – hier eveneens een bijdrage aan geleverd (4.3).

Het zijn dus meerdere factoren, waardoor medewerkers zich in de knel voelden komen, wat ze vreesden boven hun hoofd te hebben hangen. Tot wie konden ze zich wenden in deze ingewikkelde omstandigheden zonder de indruk te wekken “partij te kiezen” of “weg te lopen voor hun verantwoordelijkheden”? De kersverse instituties die normaliter in dit soort situaties horen te voorzien, zijn – gezien het beperkte gebruik ervan – kennelijk onvoldoende vertrouwd. Bij sommigen leidden de werkomstandigheden tot verstarring en “gewoon maar je werk doen en niks meer” in plaats van “durf te doen, wees persoonlijk en toon vakmanschap”.

Het resultaat kan niet een verder groeiende kloof tussen college en ambtelijke organisatie zijn. Er moet naar werkverhoudingen worden gezocht, waardoor het risico op een confrontatie tussen beiden wordt voorkomen. De gezamenlijke uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord biedt daartoe een kans.

## 5. Conclusies

Voor een kersverse fusiegemeente, die onder zeer ingewikkelde omstandigheden heeft moeten functioneren, is er in de Hoeksche Waard in 3 jaar tijd een indrukwekkende prestatie geleverd (Hoofdstuk 3).

Een belangrijke bevinding tijdens de ruim 100 gesprekken is, dat er in bepaalde gevallen sprake is geweest van een voor betrokkenen onveilig werkklimaat. Dat heeft niet alleen te maken met de bijzondere omstandigheden (4.2.1) en de sturingsfilosofie en kernwaarden, het ambitieus organisatiemodel of specifieke knelpunten (4.2.2), maar ook met gedrag van bestuurders en ambtelijke top (4.3).

Van de gevallen uit de vorige alinea waarop het onderzoek stuitte, zijn de meeste signalen van onveiligheid gerelateerd aan situaties, waarin mensen in de knel komen tussen bestuurlijke en ambtelijke top. Meerdere signalen betreffen (onbewuste of onbedoelde) gedragingen van bestuurders.

Omdat medewerkers zich zo nauw verbonden voelen met de Hoeksche Waard, aangewezen zijn op hun gemeentelijke baan, bovendien niet snel geneigd zijn “uit de school te klappen”, ontstaat het gevoel nergens met hun werk-gerelateerde signalen terecht te kunnen (het beroep op instituties als vertrouwenspersoon, bedrijfsmaatschappelijk werk, etc. bleek minimaal). Tijdens de vertrouwelijke setting van de interviews bleken zij er wel over te kunnen en te willen praten.

Steeds weer komt naar voren, dat een kantelpunt in de onderlinge verhoudingen het plotselinge vertrek van de eerste kroonbenoemde burgemeester, Van Hemmen, is. Met name de onduidelijke en gebrekkige communicatie rond zijn vertrek riep grote vragen en gevoel van onzekerheid/gebrek aan respect bij medewerkers op. Binnen de ambtelijke gelederen wordt er totaal verschillend tegen aangekeken (zie 4.3.1).

De hierboven genoemde factoren droegen bij aan een groeiende kloof tussen college en ambtelijke organisatie (4.4).

## 6. Aanbevelingen

### Vooraf

Het onderzoek is gericht op de Samenwerking en Cultuur in de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. In de meer dan 100 gesprekken ging het om de betekenis, herkenbaarheid en toetsing van de (eventuele) signalen over onveiligheid in de werksituatie. De aanbevelingen richten zich op de toekomst.

### Hoofdlijnenakkoord uitwerken in College Uitvoeringsprogramma

Er is een goed doordacht proces nodig om de discussie tussen college en ambtelijke top in goede banen te leiden om te voorkomen dat beiden scherper tegenover elkaar komen te staan.

Er ligt een uitgelezen kans bij de manier waarop het Hoofdlijnenakkoord wordt uitgewerkt. Opvallend is, dat men dit nu wil aanpakken als een onderhandelingsproces: de ambtelijke top geeft aan hoe en tegen welke condities het Hoofdlijnenakkoord in de tijd en in relatie tot het overige werk/oude prioriteiten is te realiseren, het bestuur reageert hierop, etc.

Een beter aanpak is om in een gezamenlijk proces verschillende scenario's te ontwikkelen. Dus: de inpassing van de ambities uit het Hoofdlijnenakkoord vindt met elkaar plaats in plaats van in een onderhandelingsproces tegenover elkaar. Als de betrokkenen in het scenarioproces goed worden gekozen (vakmanschap, creativiteit, gezag in de organisatie/bestuur, ...), open/transparant elkaar bejegenen (ook zichtbaar in de brede achterbannen), lijkt er meer perspectief op oplossingen met een groter draagvlak. De vraag is of er bij de hoofdrolspelers ruimte en energie is om zo'n route te kiezen.

### Herijking sturingsfilosofie, motto's, organisatiemodel

Na 3 jaar is het tijd om gezamenlijk, als bestuur en ambtelijk management, nog eens goed te kijken naar de gekozen inrichting. Vooral aandacht behoeft de manier, waarop er extra ruimte kan komen voor de menselijke kant van het aansturen en organiseren van de medewerkers in de teams.

Hierna doen we enkele suggesties voor verbetering van de organisatie in de toekomst:

In Hoofdstuk 4 passeert een breed scala van thema's de revue. Specifiek en met de nodige urgentie willen we als suggesties meegeven tot herbezinning over de volgende thema's:

- **rollen bestuurlijk/ambtelijk:** oefenen niet alleen met het nieuwe college, maar heb het er ook over in de organisatie. Hoe ga je **veilig** om met (expliciete of impliciete) ambtelijk/bestuurlijke botsingen en onder wiens verantwoordelijkheid worden problemen opgelost?
- **diversiteit in toepassing organisatiemodel en sturingsfilosofie:** waar is het redelijk om te vragen van mensen om "zich te voegen" en waar niet? Daar waar dat niet het geval is dienen aanpassingen aangebracht te worden.
- **zelforganisatie en zelforganiserende teams:** waar wel/niet opportuun of toepasbaar in de organisatie?
- **teammanagers:** wat is de oorzaak van het hoge verloop? Welke knopen moeten nog worden doorgemaakt om tot heldere invulling van de functie te komen? Waar vraagt een te hoge 'span of control' om een taakverlichtende tussenlaag? Resteren er nog mismatches? Waar botsen de verwachtingen van derden en teamleden met hetgeen betrokken teammanagers in redelijkheid kunnen bieden?
- **verloop en werkdruk:** waar zitten (brand?)haarden van bovengemiddeld verloop, wat is daarvan de oorzaak en welk effect heeft dat op de werkdruk?
- **inhuur:** waar is sprake van bovengemiddelde inhuur, welke factoren spelen hierbij op de achtergrond een rol (onderscheid in goede of pijnlijke motieven)?
- **signalering:** hoe komt het dat er zo weinig signalen over niet-welbevinden, werkstress c.q. onveiligheid doorkomen bij daarvoor geëigende instanties zoals HRM en vertrouwenspersonen binnen de gemeente? Is dit een punt van zorg of een gunstig signaal?
- **team strategie:** zijn de herbezinning en optimale positionering van strategisch adviseurs, opgaveregisseurs en regisseurs dorpsgericht werken alleen een opgave voor het team zelf of speelt hier het belang van de hele organisatie een rol?
- **cultuurprogramma:** onderzoek waar de identificatie met de gemeente Hoeksche Waard (ook als werkgever) te wensen overlaat, ga het gesprek aan en start programma's (met maatregelen) om dat te verbeteren.
- **aanwezigheid:** waar is de verhouding tussen aanwezigheid/thuiswerken uit balans geraakt en schaadt het de teamontwikkeling?

Natuurlijk kan alles niet in een keer, daarvoor is de werkdruk op veel plekken te hoog en zijn er grenzen aan de mogelijkheden van HRM voor deze fikse opgave. Maar toch: schuif het niet op de lange baan en los problemen niet technocratisch, maar in gesprek met betrokkenen op. Het moet in ieder geval op korte termijn een praktisch personeelsprogramma als resultaat opleveren.

Een goede start zou zijn om als bestuur en ambtelijke top een campagne van werkbezoeken te organiseren. Zichtbaar zijn voor de teams en werkvloer, goed te luisteren en ophalen van signalen over wat er niet lekker loopt, voorziet voor velen in een duidelijke behoefte. Nadrukkelijke aandacht verdient een ontwikkeling in de cultuur, die (hardnekkige) verschillen uit het verleden aanpakt en teams en individuen samenbrengt in een meer eenduidiger Hoeksche Waard identiteit/uitstraling.



Bijzondere aandacht zou moeten uitgaan naar de eisen, rollen en verwachtingen die de schaa sprong van de Hoeksche Waard met zich meebrengt. Een nieuwe positionering in de regio vormt een belangrijke uitdaging.

Het is van groot belang om de schaa sprong expliciet te formuleren en de organisatie erop in te richten. Daarbij denken we aan alle betrokken onderdelen in zowel de bestuurlijke als ambtelijke organisatie, op het niveau van de instituties als op het niveau van individuen.

### **Mandaten, protocollen, escalatiemechanismen**

Het zal de nodige tijd vergen om een goed gevoel van veiligheid op de werkvloer te laten wortelen. Ons is gebleken dat medewerkers in de Hoeksche Waard moeite hebben met het “uit de school” klappen of ingewikkelde situaties aan te kaarten.

Goede regelingen en faciliteiten voor escalatie- en onafhankelijke controlemechanismen zijn van essentieel belang voor personen die in de knel komen, onveiligheid ervaren. Misschien is het er allemaal op papier of in eerste aanleg wel, kennelijk is de drempel (te) groot. Misschien is het een kwestie van “opzomen” van al bestaande afspraken, regelingen, instituties, etc. Maar daar waar er sprake van achterstallig onderhoud is, is het van groot belang om dit te repareren. Een communicatiestrategie specifiek gericht op dit type mechanismen moet dat ondersteunen. Er is behoefte aan periodieke evaluatie, periodieke herbevestiging van bestaande regelingen, periodieke oefening en communicatie om het bij tijd en wijle onder de aandacht van alle medewerkers in de gemeente Hoeksche Waard te brengen.

# Bijlage 1 Berichten over en tijdens het onderzoek

## Intern bericht

Beste collega's,

Ik ben ruim twee maanden waarnemend burgemeester van deze gemeente en heb gesprekken gevoerd met mensen uit alle lagen van de organisatie.

Sommige gesprekken met medewerkers waren gepland, andere medewerkers hebben zichzelf bij mij gemeld voor een gesprek. Ik wil iedereen bedanken voor de openheid en de vertrouwelijkheid waarin deze gesprekken hebben plaatsgevonden.

Het waren veelal mooie, positieve gesprekken. Hoeksche Waard is een prachtige gemeente met een kwalitatief goede organisatie. Maar in de gesprekken en eigen waarnemingen komen ook zaken naar voren waar ik mij zorgen over maak. Dank aan de collega's die hun zorgen met mij hebben gedeeld. Het gaat daarbij vooral om de cultuur en samenwerking in de organisatie. Ik kan daar, vanwege de vertrouwelijkheid van de gesprekken, niet verder op ingaan.

Mede door de met medewerkers en bestuurders gevoerde gesprekken heb ik besloten een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de cultuur en de samenwerking binnen de gemeente. Het gaat daarbij om de organisatie in brede zin, dus zowel bestuur als medewerkers worden hierbij betrokken. Daarnaast heeft de Commissaris van de Koning mij de opdracht gegeven om te zorgen voor (bestuurlijke) rust, daar kan een onderzoek naar de interne cultuur aan bijdragen.

Het onderzoek start volgende week en wordt uitgevoerd door de heren Hans Andersson en Rob van de Lustgraaf. Zij spreken mensen uit alle lagen van de organisatie. De verwachting is dat het onderzoek minimaal 10 weken in beslag zal nemen.

Sommige collega's worden op basis van hun functie voor het onderzoek uitgenodigd.

Uzelf aanmelden voor deelname aan het onderzoek is ook mogelijk, net zoals een aantal collega's heeft gedaan voor een gesprek met mij.

Dit kan via Kay Huijbregts (via [kay.huijbregts@gemeentehw.nl](mailto:kay.huijbregts@gemeentehw.nl) of 06-23847695) of rechtstreeks bij de onderzoekers Hans Andersson en Rob van de Lustgraaf ([mail@hansandersson.nl](mailto:mail@hansandersson.nl) en [vandelustgraafbeheer@gmail.com](mailto:vandelustgraafbeheer@gmail.com)).

De vertrouwelijkheid wordt gegarandeerd. Het gesprek met de onderzoekers vindt in vertrouwelijkheid plaats. In het eindrapport is niet te herleiden welke personen hebben meegewerkt en wie welke uitspraken heeft gedaan. Op verzoek van betrokkenen zal het gesprek desgewenst plaatsvinden op een externe locatie.

Bij vragen zijn de teammanagers het eerste aanspreekpunt. Desgewenst kunnen jullie ook terecht bij Kay.

Met vriendelijke groet,  
Ch. B. Aptroot  
Burgemeester

## Extern persbericht

Burgemeester Aptroot heeft besloten een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de cultuur en de samenwerking binnen de gemeente Hoeksche Waard. Het gaat daarbij om de organisatie in brede zin, dus zowel de ambtelijke als politiek-bestuurlijke organisatie. Het onderzoek start volgende week en wordt uitgevoerd door de heer Hans Andersson. De verwachting is dat het onderzoek minimaal 10 weken in beslag zal nemen.

Burgemeester Aptroot: "Ik ben ruim twee maanden waarnemend burgemeester van deze gemeente en heb gesprekken gevoerd met mensen uit alle lagen van de organisatie. Het waren veelal mooie, positieve gesprekken. Hoeksche Waard is een prachtige gemeente met een kwalitatief goede organisatie, maar er zijn zaken waar ik me zorgen over maak. Het gaat dan vooral om de cultuur en samenwerking in de organisatie. Ik kan daar, vanwege de vertrouwelijkheid van de gesprekken, niet verder op ingaan.

Mede door de met bestuurders en medewerkers gevoerde gesprekken heb ik besloten een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de cultuur en de samenwerking binnen de gemeente. Hoeksche Waard is een fusiegemeente die op sommige terreinen de schaa sprong nog moet maken. Een onderzoek naar de cultuur binnen de gemeente kan ook daaraan bijdragen en is in lijn met de opdracht die ik van de Commissaris van de Koning heb meegekregen."

## Waarnemerschap

Burgemeester Aptroot is in maart 2022 na het vertrek van Bram van Hemmen gestart als waarnemend burgemeester van de gemeente. Met de Commissaris van de Koning is de verwachting uitgesproken dat de waarneming minimaal 1 jaar zal duren. Hiervoor is gekozen, zodat de waarnemer de tijd heeft om bestuurlijke rust te brengen.

## Bericht BM over GS/AD

Beste collega's,

Hoewel ik me realiseer dat het een onpersoonlijke manier is, is het versturen van een e-mail aan de gehele organisatie de enige wijze waarop ik jullie gelijktijdig kan informeren over het volgende:

Zoals jullie weten loopt er sinds vorige maand een onafhankelijk onderzoek naar de cultuur en samenwerking binnen gemeente Hoeksche Waard.

In verband met dit onderzoek oefent gemeentesecretaris Barbera Silvis haar functie de komende tijd niet uit.

De functie van gemeentesecretaris wordt tijdens haar afwezigheid waargenomen door directeur Vincent Martens.

Naar verwachting bedraagt de totale looptijd van het onderzoek circa 10 weken.

Afgesproken is dat er tijdens de looptijd van het onderzoek geen uitlatingen worden gedaan over de inhoud.

Daar wil ik me ook met dit bericht aan houden, zodat het onafhankelijke onderzoek hier niet door beïnvloed wordt.

De directie, OR en teammanagers zijn mondeling op de hoogte gebracht, de fractievoorzitters worden vanavond geïnformeerd.

Dit bericht wordt alleen intern gecommuniceerd.

Voor (proces)vragen over het lopende onderzoek kunnen jullie terecht bij Kay Huijbregts.

Met vriendelijke groet,

Charlie Aptroot  
Burgemeester Hoeksche Waard

## Bijlage 2 Organogram

