

Aan Commissie 16 januari 2023

Adviesnota

Datum	9 januari 2023	Portefeuillehouder	mr. S.H.M. Ornstein MCPm
Documentnummer	1668179/1668182	Programma	
Projectnummer		Afdeling	
Bijlage(n)	4		
Onderwerp	Organisatieontwikkeling		

Voorstel

De commissie wordt gevraagd advies uit te brengen over aanpassing van de organisatieverordening in aansluiting op de voorgenomen organisatiewijziging, met als hoofdelementen:

- 1. Het opheffen van het directiemodel en de implementatie van een concernmanagement model*
- 2. Het introduceren van het begrip 'opgave', dat breder reikt dan het huidige begrip 'programma', en waarmee het opgavegericht werken beter kan worden ingebed in de organisatie*
- 3. Eenduidige aansturing en integrale besluitvorming.*

In de bijlage zijn zowel de bestaande organisatieverordening als het voorstel voor de nieuwe organisatieverordening opgenomen, waarbij de gewijzigde teksten geel gearceerd zijn.

Vooraf

Op maandag 19 december is in een beeldvormende sessie met het algemeen bestuur gesproken over de context, aanleiding en beoogd effect van de door ons gewenste aanpassing van de organisatie. In dit overleg heeft het algemeen bestuur een aantal vragen gesteld die we slechts deels tijdens de bijeenkomst zelf hebben kunnen beantwoorden. Zoals met het algemeen bestuur afgesproken gaan we in deze nota nader in op de door het algemeen bestuur ingebrachte punten en geven we met concrete voorbeelden aan wat de beoogde effecten zijn van de voorgestelde aanpassing van de organisatie.

Daarmee beogen we dat de commissie in de openbare commissievergadering van 16 januari en het algemeen bestuur in de vergadering van op 30 januari 2023 tot respectievelijk oordeels- en besluitvorming kan komen.

Daarmee is het mogelijk om de aanpassing van de organisatie voor de verkiezingen in maart 2023 en daarmee voor de vorming van een nieuw algemeen bestuur en college van dijkgraaf en heemraden door te voeren. Dit geeft duidelijkheid in de organisatie, zorgt dat de termijn van onzekerheid zo kort mogelijk is en maakt dat we verder kunnen bouwen aan de flexibele netwerk-organisatie die we voor ogen hebben.

Inleiding

Afgelopen jaren is ons waterschap zowel bestuurlijk als ambtelijk op diverse terreinen succesvol geweest. Daar mogen we als waterschap trots op zijn. Afgelopen jaren hebben we onze organisatie via diverse vaak wat kleinere stappen ook aangepast. We zijn gegroeid, hebben onze programma's en programmasturing verbeterd en zijn conform de geest van de Omgevingswet bereid tot samenwerking op tal van terreinen. Onze lange termijnvisie en blauw omgevingsplan zijn beleidsrijk en vooruitstrevend.

Intussen is onze prestatie-realisatie verbeterd evenals onze bedrijfsvoering en zijn we al die tijd een doelmatige en rechtmatige overheid met een gezond tarief en aantrekkelijk werk. We zijn een gezonde en stevige waterpartner.

De uitdagingen worden steeds groter en complexer. Ons waterschap is steeds meer een partner in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en een belangrijke speler in de regionale gebiedsgerichte aanpak samen met andere overheden, maatschappelijke partners en bedrijven. Daarvoor moeten we in staat zijn om in wisselende allianties te functioneren én plan- en projectmatig onze reguliere werkzaamheden uit te voeren. De dynamiek die dit met zich meebrengt vraagt om externe gerichtheid, goede interne afstemming en meer integraliteit en samenhang in ons werk en in onze organisatie.

De krapte op de arbeidsmarkt maakt dat we veel energie moeten steken in het binnen halen en binnen houden van deskundige medewerkers en in het zijn van een aantrekkelijke werkgever. Een recent medewerkersonderzoek laat duidelijk zien dat de inhoud van het werk voor veel medewerkers interessant en uitdagend is, maar dat de werkdruk als hoog tot zeer hoog wordt ervaren. Medewerkers hebben behoefte aan leiderschap, aan duidelijkheid over de ontwikkelrichting van de organisatie, aan eenduidige interne processen en besluitvormingslijnen en aan een goede interne samenwerking.

We hebben met de leidinggevenden uitgebreid gesproken over de resultaten van het medewerkersonderzoek en reeds een aantal acties uitgezet als antwoord op de signalen. Zo is een onderzoek naar de werkdruk en de span of control uitgevoerd. Eén van de inrichtingsvoorstellen die we u gepresenteerd hebben, betreft het komen tot een passende omvang en inrichting van de teams. Daarbij faciliteren we de teamleiders om aandacht te geven aan hun medewerkers (caring) en hen uit te dagen om zichzelf te (blijven) ontwikkelen (daring). Daarnaast anticiperen we op personeelsverloop door vroegtijdig talent aan ons te binden.

In verband met de privacy is het ons niet toegestaan om het volledige medewerkersonderzoek met u te delen. We hebben als bijlage wel de samenvatting van het onderzoek en de reflectie van de directie op de resultaten opgenomen.

Sinds 2017 werkt ons waterschap met een directiemodel met drie directeuren in een gelijkwaardige mandaatverhouding. De secretaris-directeur is primus inter pares en de dijkgraaf leidinggevende van alle directieleden. Dit is vastgelegd in de organisatieverordening.

Nu de opgaven steeds complexer worden, we meer over onze organisatiegrenzen heen samenwerken met andere overheden en we steeds meer gebiedsgericht gaan werken, is het tijd om de stap te zetten naar een versterking van de sturing op horizontale verbanden en naar een meer gezamenlijke sturing en ontwikkeling in onze organisatie. Deze verandering begint op directieniveau en daarvoor is het ons inziens nodig om de topstructuur te wijzigen. Deze wijziging betreft uw bevoegdheid en is vastgelegd in onze organisatieverordening.

Doel en beoogd effect

Uiteindelijk doel is onze medewerkers faciliteren om persoonlijk leiderschap en eigenaarschap te tonen. Verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het eigen werk en voor de eigen ontwikkeling. En om daar zelf initiatief in te tonen. Overal in de organisatie. Tegelijk met een management dat stuurt op de integraliteit, de samenhang en condities om met professie en plezier te werken.

Dit is in onze ogen de kern van een flexibele netwerkorganisatie: gesteund, zelfbewust, omgevingsbewust en met vertrouwen. Voorstel is om hiervoor een concernmanagement in de vorm van een waterschapsmanagementteam (hierna: WMT) in te richten.

Principes

Met de inrichting van een concernmanagement willen we de volgende effecten bereiken:

1. De manier waarop we ons organiseren gaat ons helpen om meer opgave- en gebiedsgericht te werken
2. Meer regie: collectief eigenaarschap op strategisch en tactisch niveau voor de realisatie van de opgaven, de ontwikkeling van de organisatie en het welzijn van de medewerkers
3. Versterken integraliteit van denken en handelen: sturen op de verbindingen tussen de opgaven en een samenhangende organisatie-aanpak
4. Duidelijkheid creëren over de manier van sturen in onze organisatie: snellere besluitvorming en compacter management
5. Eenduidige verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: de manier waarop we georganiseerd zijn, is makkelijk te begrijpen en zorgt ervoor dat helder is wie waarvan is en weet bij wie hij/zij moet zijn voor informatie of een besluit.
6. Verbinding met het bestuur: creëren van een optimale bestuurlijke afwegingsruimte vanuit bestuurlijke sensitiviteit. Dat wil zeggen de (complexe) belangen onderkennen waar bestuurders mee geconfronteerd worden en de politieke haalbaarheid van voorstellen kunnen inschatten.

Argumenten voor invoering concernmanagement

In het proces over de toekomstige sturing en de topstructuur zijn verschillende varianten verkend. Naast het model met een concernmanagement (WMT), is ook gekeken naar de voortzetting en lichte aanpassing van het huidige model met een directie (directiemodel) en naar een model met een secretaris-directeur met clusterdirecteuren (sectorenmodel). Alle drie de modellen zijn afgezet tegen de gewenste meerwaarde zoals uiteengezet onder het 'Doel'.

Het concernmodel is ingericht op het versterken van de horizontale verbanden met heldere sturingslijnen en besluitvorming op de tafel van het WMT. Dat geeft duidelijkheid (wie gaat waarover), zorgt voor integraliteit en samenhang en voor regie op strategische vraagstukken vanuit het WMT. Daarnaast adresseert het WMT tactisch-operationele vragen vanuit de teamleiders en versterkt het, door een duidelijke rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en spelregels over escalatie, het opgavengericht werken. De regie op de verbinding met het bestuur wordt nadrukkelijk bij de secretaris-directeur gelegd. Daarmee kan de organisatie ook snel inspelen op ontwikkelingen (wendbaar), wordt de samenhang en onderlinge afhankelijkheid gezocht en is de organisatie toegerust op samenwerking met diverse partijen (verbindend). Daarmee ontstaat duidelijkheid in de ambtelijke aansturing en besluitvorming en in de bestuurlijke advisering.

In het (huidige) directiemodel sturen de directeuren vooral verticaal. Door de gelijkwaardigheid van de directeuren in combinatie met de eigenstandige positie in een van de zuilen, wordt er minder gestuurd op integraliteit, is er geen gezamenlijke regie op de opgaven en is de directie op inhoud een (te) beperkte besluitvormingstafel en heeft het MT (afdelingshoofden en programmamanagers) als managementlaag weinig toegevoegde waarde.

In het sectorenmodel wordt de verticale sturing nog verder versterkt, waarbij de secretaris-directeur moet zorgen voor de samenhang. De duidelijkheid in de hiërarchische lijnen binnen de sectoren is daarmee gegarandeerd, maar opgaven die over de grenzen van de sectoren heen gaan leveren problemen op. Een belangrijk doel van de doorkanteling, namelijk het versterken van de integraliteit en het mogelijk maken van opgavengericht en gebiedsgericht werken, wordt niet bereikt met het sectorenmodel.

criterium	Concernmodel	Directiemodel	Sectorenmodel
Opgavegericht werken	+	-	-
Gebiedsgericht werken	0	0	-
Meer regie	+	0	+
Integraliteit	+	-	-
Duidelijkheid	+	-	+
Verbinding met bestuur	+	+	0

Na verkenning, benchmark en analyse komen we tot de conclusie dat, in relatie tot de gewenste meerwaarde, het concernmodel met een Waterschap Management Team beter scoort dan de alternatieven. We zien dat ook andere waterschappen en gemeenten deze keuze maken. Concreet betekent dit dat ons voorstel is dat we een concernmanagement inrichten in de vorm van een WMT en dat we daarmee het directiemodel en de lijnaansturing door afdelingshoofden verlaten.

Concernmanagement

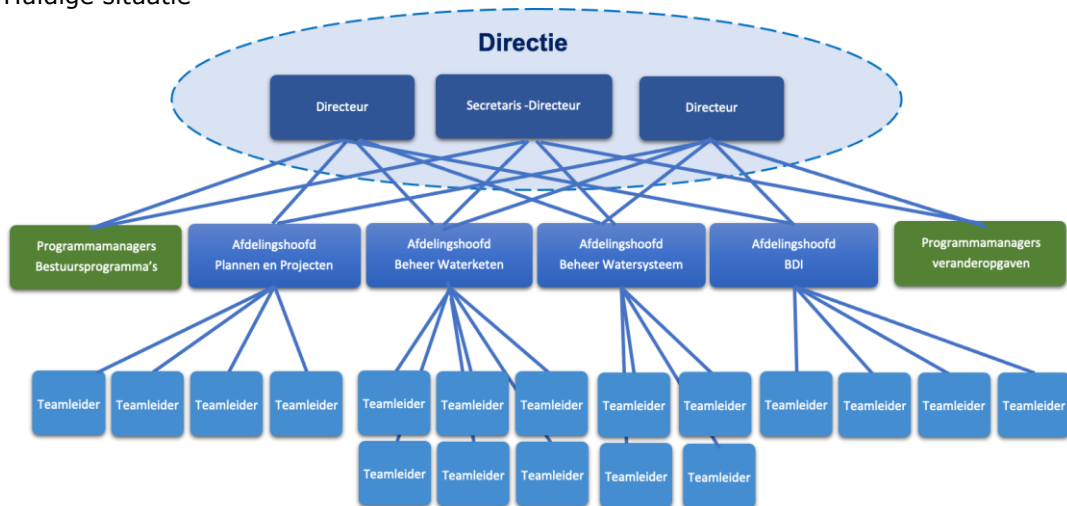
Het WMT geeft op strategisch niveau, collegiaal op basis van gedeeld leiderschap en integraal sturing aan de organisatie. De belangrijkste concertaken en verantwoordelijkheden van het WMT zijn:

- Bepalen van een toekomstbestendige koers en strategie van de organisatie, binnen de bestuurlijke kaders en prioriteiten
- Het maken van keuzes en het nemen van de noodzakelijke besluiten en in het verlengde daarvan zorgen dat dit bekend is in de organisatie (lijncommunicatie) en dat er in de praktijk invulling aan gegeven wordt en mee gewerkt wordt

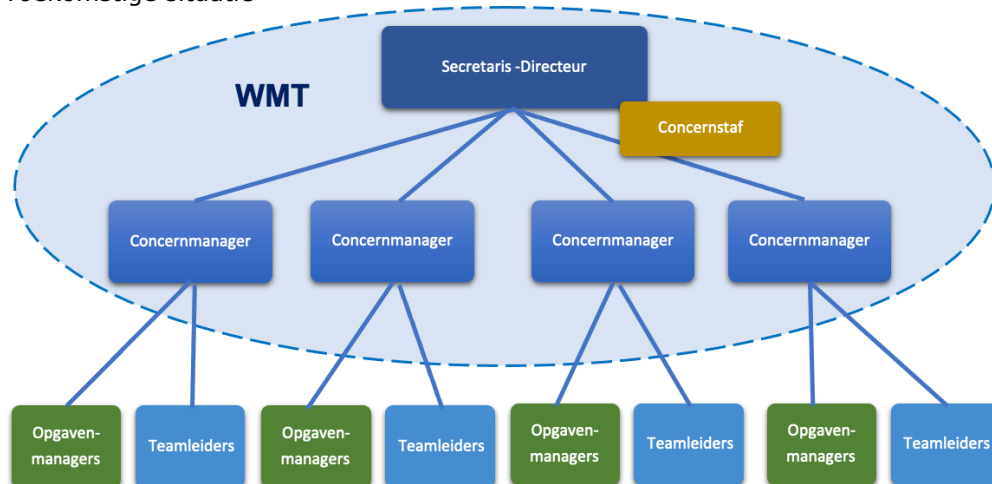
- Bewaking van de samenhang in de organisatie en de samenhang van het beleid
- Het actief oppakken van en verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie van de strategische opgaven en gebiedsopgaven: opdrachtgeverschap en sturen op samenhang en doelrealisatie
- Zorgen voor eenheid in beleid en bedrijfsvoering
- Vorm en inhoud geven aan de (concern)bedrijfsvoering en de control, op een integrale wijze met aandacht voor alle aspecten (HRM, financiën, juridische zaken, informatiemanagement, faciliteiten, communicatie, etc.)
- Zorgen voor een professionele werkomgeving en werksfeer waarbij de medewerkers duurzaam inzetbaar zijn en blijven
- Zorgen voor vertrouwen, gezamenlijkheid en duidelijkheid.

Onderstaand is de relatie tussen WMT, Concernstaf, teamleiders en opgavenmanagers schematisch weergegeven conform het voorstel dat voorligt. Daarnaast is de huidige situatie met een directie, afdelingshoofden, teamleiders en programmamanagers weergegeven.

Huidige situatie



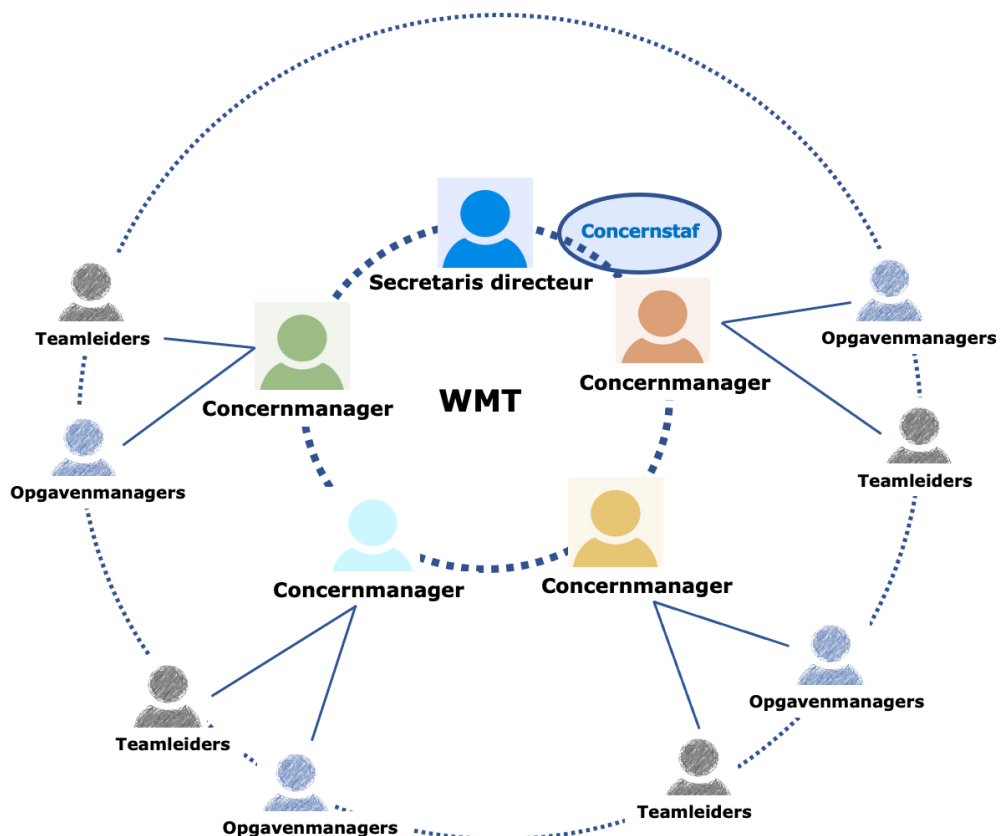
Toekomstige situatie



Een omvang van het WMT met een secretaris directeur en 4 concernmanagers is voor de hand liggend. De secretaris directeur is daarbij hiërarchisch bovengeschiedt en eindverantwoordelijk voor een passende sturing en ontwikkeling van de organisatie en voor de kwaliteit van de advisering aan het bestuur en voor de realisatie van de bestuurlijke doelen.

De omvang van het WMT met 4 concernmanagers in combinatie met een werkwijze met eenduidige aansturing en integrale besluitvorming zorgt er in onze ogen voor dat:

- Het WMT daadkrachtig en besluitvaardig blijft
- Er een goede samenwerking tussen dagelijks, algemeen bestuur en concernmanagement mogelijk is
- Het WMT meer op strategisch niveau opereert en de bestuurlijke advisering naar een hoger niveau kan tillen
- Er voldoende tijd is voor een professioneel opdrachtgeverschap van de opgaven
- Er op de WMT-tafel samenhang wordt gecreëerd en integrale keuzes worden gemaakt
- De samenwerking in het WMT effectief en efficiënt blijft
- De aansturing van het tactisch niveau (teamleiders en opgavenmanagers) duidelijk en eenduidig is.



Voorbeelden: van – naar

Aan de hand van een aantal voorbeelden willen we u meenemen in de werking van het concernmanagement en daarbij het verschil met de huidige situatie duiden.

Verticale én horizontale sturing

In de huidige situatie ligt de focus op de verticale sturing. De kaders en grenzen van de huidige organisatie verhouden zich steeds minder goed tot de (gebiedsgerichte) opgaven waarin we met verschillende partners aan diverse thema's werken. Denk aan de programma's of aan de projecten in de waterketen en hun relatie met verstedelijking en circulaire economie. We slagen er maar moeizaam in om de dwarsverbanden te organiseren en goed gebruik te maken van mensen en deskundigheden in wisselende samenstellingen, allianties of arrangementen.

In de nieuwe situatie richten de concernmanagers zich op de horizontale verbindingen. Onder andere door hun rol als ambtelijk opdrachtgever voor de programma's en strategische opgaven en door hun rol als regisseur van gebiedsopgaven. Zij hebben de motivatie om het gewenste doel te realiseren, de middelen die nodig zijn voor de uitvoering en de macht om prioriteiten te stellen en beslissingen te nemen. Dat laatste altijd in samenhang met andere opgaven en op de WMT-tafel.

Besluitvorming

In de huidige situatie is een veel gehoord knelpunt het gebrek aan duidelijkheid en snelheid in besluitvorming (bij wie moet ik waarvoor zijn). Er zijn nu veel overlegtafels die onderling weinig verbinding hebben, zoals het opgavenberaad, het bedrijfsvoeringsoverleg, het MT en het DT. Daarbij is onduidelijk welke onderwerpen op welke tafel worden behandeld en besloten.

In de nieuwe situatie is het WMT de besluitvormingstafel binnen het waterschap. Hier wordt de strategische koers bepaald, worden de bijbehorende keuzes gemaakt en wordt sturing gegeven aan de opvolging van deze keuzes. Dat gebeurt op basis van de beleidscyclus en met behulp van de pdca-cyclus. Aan de voorkant is het daarbij van belang dat het WMT werkt met een strategische agenda die is afgestemd met het bestuur. Daarmee is bekend welke thema's de komende tijd uitgewerkt en voorbereid moeten worden voor de besluitvorming. De nieuw te vormen concernstaf, de teamleiders en de programmamanagers kunnen dan zorgen voor een tijdige en besluitrijpe input. Genomen besluiten worden helder en eenduidig gecommuniceerd. Dat wil zeggen dat het WMT ervoor zorgt dat het genomen besluit en de daarop volgende acties bij iedereen bekend zijn en dat er vervolgens mee of aan gewerkt wordt. Tegelijkertijd krijgen teamleiders meer ruimte om besluiten op tactisch niveau te nemen.

Samenspel met bestuur

Het werk van het waterschap speelt zich meer dan voorheen af in het politieke én publieke domein. Als waterschap bewegen we ons vaker in het politieke en publieke debat. Denk aan de klimaat en natuur, de verhoging van dijken, de hoogte van het waterpeil of biodiversiteit. Bestuurlijke sensitiviteit, goede politieke duiding, een sterk bestuur met oog voor bestuurlijke legitimiteit en een goed strategisch bestuurlijk-ambtelijk samenspel worden steeds belangrijker. De ondersteuning en strategische advisering van het bestuur (zowel AB als DB) vraagt een impuls.

Op dit moment heeft iedere directeur een directe verbinding met het bestuur en vertaalt de bestuurlijke keuzes in de eigen kolom en programma's. Door de onduidelijke sturingslijnen

is er een gebrek aan "meeweten" en is het vaak lastig om op tijd de gewenste samenhang en verbinding met andere vraagstukken te vinden.

In de nieuwe situatie is de secretaris directeur eindverantwoordelijk voor een passende sturing en als eerste adviseur van het bestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van de advisering aan het bestuur en voor de realisatie van de bestuurlijke doelen. De secretaris directeur zorgt ervoor dat bestuurlijk relevante thema's op de WMT-tafel komen, er horizontale verbindingen gemaakt worden met aanpalende thema's en dat er vanuit één visie gewerkt wordt. Daarmee ontstaat duidelijkheid in de ambtelijke aansturing en besluitvorming en in de bestuurlijke advisering.

Aandacht voor de menselijke kant

In de huidige situatie werkt ons waterschap met veelal grote teams, met regelmatig 40 of meer medewerkers. Door de omvang van de teams en de overige taken zijn teamleiders veelal niet in staat om voldoende aandacht voor inhoud en mens te hebben. Consequentie is dat een deel van de medewerkers zich niet gezien en gehoord voelt.

In de nieuwe situatie gaat het waterschap werken met kleinere teams van maximaal 25 medewerkers. Dat betekent dat de teamleider voldoende aandacht kan hebben voor de medewerkers, zowel voor de mens als de inhoud van het werk. En dat de teamleider een rol op tactisch niveau kan vervullen in de verbinding tussen het WMT (strategisch) en het team (operationeel). Dat wil zeggen dat de teamleider het WMT adviseert en signalen vanuit de werkvloer inbrengt en zorgt voor de vertaling en implementatie van beleid en besluiten naar het team.

Daarnaast realiseren wij ons terdege dat naast een ingreep in de structuur ook de ontwikkeling van cultuur, samenwerking en leiderschap nodig zijn. Vandaar dat aansluitend op de vormgeving van het WMT ook gestart wordt met enerzijds het faciliteren van de teamleiders in hun nieuwe rol (leiderschapsontwikkeling) en anderzijds een traject willen starten met betrokkenheid van alle medewerkers om de cultuur in de gewenste richting te ontwikkelen.

Concernstaf

Voor de ondersteuning van het WMT willen we een kleine Concernstaf inrichten die werkt ten behoeve van de secretaris directeur en de concernmanagers.

De ondernemingsraad adviseert om de Concernstaf tegelijk met de instelling van het WMT te laten starten. Wij willen dit advies overnemen.

De Concernstaf heeft daarbij de volgende taken:

- procesmatig ondersteunen van het WMT
- faciliteren van de informatievoorziening, de advisering, de monitoring en de besluitvorming
- kaderstelling: vertalen van de organisatiedoelen en de ambities en eisen van het WMT naar kaders ten behoeve van de uitvoering
- adviseren van de secretaris directeur en het WMT over een aantal strategische, concernbrede zaken en zorgen voor de inbreng van expertise
- invulling geven aan concerncontrol (countervailing powers, risicomanagement)
- strategische personeels- en organisatieontwikkeling
- secretariële ondersteuning van het WMT en het bestuur.

De omvang en inrichting van de Concernstaf wordt in januari nader uitgewerkt door een ambtelijke werkgroep. Op basis van dit advies kan de personele invulling van de concernstaf gelijk oplopen met die van het WMT en is het mogelijk om al bij de start van het WMT een werkende concernstaf te hebben.

Kanttekeningen

De voorgestelde wijziging is een wezenlijke wijziging in de structuur van de organisatie en zal ook personele consequenties hebben. Daarom is de ondernemingsraad al in een vroeg stadium bij het proces betrokken. De ondernemingsraad denkt mee en heeft in december haar (positieve) advies uitgebracht op de voorgestelde wijziging.

Ook is er in nauw overleg met de vakbonden een sociaal statuut opgesteld. Dit om als goed werkgever, aan de voorkant van het proces, medewerkers helderheid te bieden over hun rechtspositie en hoe hier zorgvuldig mee om wordt gegaan bij aanpassing van de organisatie.

Financiën

De doorontwikkeling van de organisatie is nu nog niet goed uit te drukken in kosten en opbrengsten. In de begroting 2023 is een reservering gemaakt voor de doorontwikkeling van de organisatie en voor eventuele frictiekosten. Indien de kosten in 2023 hoger zijn dan nu in de begroting opgenomen, dan zal bij de burap een begrotingswijziging ingediend worden. Als in volgende jaren blijkt dat er extra financiële middelen nodig zijn, dan zullen wel in de voorjaarsnota ruimte vragen en dit een onderdeel laten zijn van de prioriterings- en programmeringscyclus.

Vervolg

Na akkoord van het algemeen bestuur over de wijziging van de organisatieverordening, zal het college van dijkgraaf en heemraden een besluit nemen over de inrichting van de topstructuur van de organisatie en de secretaris directeur opdragen om een WMT te vormen en de samenhangende besluiten te effectueren.

De verwachting is dat het WMT op 1 april 2023 kan starten.

Volgend uit dit besluit zullen bij de uitwerking binnen de bevoegdheid van het college van dijkgraaf en de secretaris directeur een viertal samenhangende besluiten worden genomen betrekking hebbend op:

1. Instellen van een compacte concernstaf gekoppeld aan het concernmanagementteam (het WMT)
2. Balans in teams en aandacht voor medewerkers door de teamomvang terug te brengen tot 15 – 20 fte per leidinggevende
3. Programmamanager en teamleider samen verantwoordelijk voor tactische realisatie opgave en bemensing (beter intern samenspel)
4. Vijf specifieke voorstellen uit organisatie doorvoeren m.b.t. borging assetmanagement, doorontwikkelen crisisorganisatie (i.h.b. cyber), monitoring BOP en innovatiekader, aansturing grote projecten en borging proces prioriteren en programmeren.

De personele invulling van het concernmanagement is van cruciaal belang. Het vraagt een ander profiel en andere competenties dan het huidige construct met directeuren en afdelingshoofden.

Vandaar dat we kiezen voor het creëren van een nieuwe functie van concernmanager en we het invullen van de nieuwe functies van concernmanager via een sollicitatieprocedure willen laten verlopen.

In de huidige situatie was d&h bevoegd tot het benoemen van de directeuren. In de toekomstige situatie is de secretaris directeur bevoegd om de concernmanagers te benoemen. Deze bevoegdheid past bij de eindverantwoordelijkheid voor de organisatie. Bij de selectie van de concernmanagers zal de secretaris directeur d&h consulteren en zich laten adviseren door een selectiecommissie. De rol van het algemeen bestuur in deze verandert niet.

Bijlagen

1. Het voorstel voor de nieuwe organisatieverordening, waarbij de gewijzigde teksten ten opzichte van de huidige verordening geel gearceerd zijn.
2. De huidige organisatieverordening
3. De samenvatting van het medewerkersonderzoek
4. De reflectie van de directie op de uitkomsten van het medewerkersonderzoek

Ondertekening

Dijkgraaf en heemraden.

Advies