

Gemeente Nijkerk schakelt over op zelfsturing en dialoog met inwoners

'Er is geen blauwdruk, bij het ene team gaat het soepeler en sneller dan bij het andere'

1 AUG '17

Walter van Hulst

De gemeente Nijkerk heeft in september 2015 de knop omgezet. De veranderende samenleving, met een actievere rol voor burgers en maatschappelijke organisaties, vraagt om een andere manier van werken. Zowel intern als naar buiten toe. *Flexibeler, minder steunend op regels en systemen maar meer op vakmanschap en ervaring, en met een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de ambtenaren.* Financieel zwaar weer en politieke aandring om te komen tot een kleinere en meer flexibele ambtelijke organisatie gaven het zetje voor de omslag naar zelfsturing en directe dialoog met de inwoners over visie en beleid. Maar zo'n cultuurverandering gaat niet vanzelf en kost tijd en moeite. *'Het is zoeken, een proces waarbij we met z'n allen al doende leren.'*

Nijkerk telt ruim 40.000 inwoners (samen met Hoevelaken en Nijkerkerveen). Nijkerk kreeg in 1413 stadsrechten en heeft nog steeds een historisch centrum. Meer dan op de Veluwe is Nijkerk gericht op de Randstad. De snelwegen en het spoor zorgen voor goede verbindingen en maken het stadje tot een goede vestigingsplaats voor bedrijven, maar ook tot een forensenplaats met een gemiddeld redelijk goed opgeleide bevolking.

'Ja, dat was een bijzonder moment, dat weekend in september 2015', vertelt Jo Caris, voorheen Manager Publiekswinkel. *'Vrijdagmiddag ga je naar huis in de wetenschap dat het de laatste dag was dat alles ging zoals het altijd ging. Op maandag draag je als management de leidinggevende taken voor een groot deel over aan de medewerkers. Je ligt daar wel even wakker van: zal dat wel goed gaan? Maar er gebeurde niets, de organisatie stortte niet in, alles draaide door.'*

Inmiddels is Caris spelverdeler strategie en ontwikkeling en trainer zelfsturing.

De gemeente Nijkerk, van een conventionele ambtelijke piramide met enkele tientallen managers en leidinggevenden naar een veel plattere structuur zonder managers, met 28 zelfsturende teams en de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke. Hoe ging dat?

Startbijeenkomst, open sfeer

We schrijven najaar 2014 als de gemeente Nijkerk zich voor grote problemen ziet gesteld. Er moet flink bezuinigd worden, zowel op de uitgaven als op de eigen organisatie. Per 1 januari 2015 komen er bovendien nieuwe taken en verantwoordelijkheden bij door de nieuwe zorgwet (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Dat betekent nog meer financiële zorgen, want de Rijksoverheid geeft krappe budgetten mee bij deze decentralisatie omdat het juist beter zou moeten kunnen met minder geld.

De coalitie van CDA, ChristenUnie/SGP en VVD, gevormd na de gemeenteraadsverkiezingen eerder in 2014, wil stevig het mes zetten in de gemeentelijke organisatie. Die vreest een klassieke snelle reorganisatie, maar heeft meer vertrouwen in de meer geleidelijke aanpak die al was ingezet. Met als gevolg grote onrust. Waarop de toenmalige gemeentesecretaris in overleg met een klankbordgroep uit de raad besluit om de assistentie in te roepen van het adviesbureau Haagse Beek, want die maakt zich ernstige zorgen om haar mensen. Met hulp van dit bureau manoeuvreren bestuur en organisatie in vrij korte tijd richting een startbijeenkomst voor en door ambtenaren, college- en raadsleden samen. Met instemming van de secretaris zonder strakke, van bovenaf bepaalde opzet en agenda, om de oplossingen echt van onderop te laten komen. Het werkt. De open sfeer breekt het ijs en er rollen liefst 34 serieuze en bruikbare voorstellen en initiatieven uit, waaronder twee fundamentele: meer zelfsturing bij de gemeente invoeren en de inwoners direct betrekken bij visie en beleid.

Zelfsturende teams

Vol enthousiasme gaat een groep van zeventien kwartiermakers uit alle geledingen van de organisatie – onder wie Jo Caris – aan de slag om zelfsturende teams te formeren. Puur als procesbegeleiders, niet als toekomstige leidinggevenden. Als vertrekpunten en richtlijnen hebben ze een aantal ‘resultaatgebieden’ en een lijst met een tiental ‘huiswerkvragen’, opgesteld door de directie. Geen strak kader, maar eerder een houvast. Gewoon doén is het devies, en gaandeweg de rit de dingen benoemen – niet van tevoren alles dicht timmeren. Zo krijgen de teams stap voor stap vorm. Niet alleen op papier maar vooral in de praktijk. Dat vergt het nodige smeedwerk, dat elk team grotendeels zelf moet doen. Met hulp van een *toolkit*, een gereedschapskistje met daarin informatie over de bekende kleurenschijf van persoonstypen (rood, groen, geel, blauw), een rolletje druivensuiker voor extra energy, een elastiekje voor extra flexibiliteit, een anti-stressbal, het boekje *Ja Maar...Omdenken* van Berthold Gunster. Plus een spiegelje voor zelfreflectie.

Al met al een intensief proces van ruim een jaar, want de winkel moet open blijven tijdens de verbouwing. Eind 2016 is de invoering van 28 zelfsturende teams uiteindelijk een feit. O ja, halverwege de rit is dan ook nog het college gevallen over de verruiming van het beleid rondom koopzondagen. Dat leidt tot een nieuwe coalitie van VVD, De Lokale Partij en Pro21 (samenwerking van PvdA, D66 en GroenLinks).

Thuisteams, zorgdragers en spelverdelers

De medewerkers van de gemeente Nijkerk zijn verdeeld over 28 teams die ieder pakweg vijf tot negen leden tellen. Als basis hoort iedereen bij een thuishet team, bijvoorbeeld burgerzaken. Daarnaast kunnen medewerkers ook deel uitmaken van ontwikkelteams, die gericht zijn op verbeteringen en veranderingen in de organisatie, tijdelijk of structureel. De leden van de thuishet teams kunnen bovendien behoren tot projectteams die – de naam zegt het – projectmatig werken, met een begin en een eind. Er is ook nog een klussenbank met thema's en onderwerpen waaraan gewerkt kan worden. Zo'n klus kan door een medewerker of team worden opgepakt, of kan de aanleiding zijn om een projectteam te starten.

Rollen

Binnen elk team zijn er een aantal rollen. De controller bewaakt tijd, geld en kwaliteit. De ontwikkelaar houdt innovatie en actualiteit in de gaten. De zorgdrager draagt zorg voor de groep. En de netwerker legt verbindingen naar binnen en buiten. Deze vier rollen zijn verplicht, in onderling overleg mag elk team zelf nog andere rollen bepalen en toewijzen.

Er zijn enkele coaches die de teams assisteren en ondersteunen en waar nodig een rol vervullen bij hun ontwikkeling. Medewerkers vinden elkaar waar dat nodig is en stemmen in principe direct af met de wethouder. Zo zijn de lijnen kort en is men maximaal flexibel. Daarnaast zijn er enkele zogenaamde spelverdelers die overzicht houden over het geheel en waar nodig verbindingen leggen.

Geen blauwdruk

De teams gingen vooral zelf aan de slag, maar kregen vanzelfsprekend ook de nodige ondersteuning tijdens het verandertraject. *'We hebben op een tiental onderwerpen teamtrainingen ontwikkeld, bijvoorbeeld over het onderwerp elkaar ergens op aanspreken en feedback geven. Vaak weten we niet hoe we dat moeten doen, op een constructieve manier'*, stelt Wilbert Pastoor, voorheen teamleider projectrealisatie, een van de kwartiermakers en nu werkzaam als coach en trainer zelfsturing. *'Er is geen blauwdruk voor de vorming van een goed zelfsturend team, voor elke groep is het een zoektocht. Bij het ene team gaat het soepeler en sneller dan bij het andere. En er blijft altijd dynamiek in een groep. Het proces is niet afgerond, is misschien wel nooit klaar.'*

Pastoor geeft trainingen en heeft sessies met teams om te praten over hoe het gaat, maar waakt ervoor om te vertellen hoe het moet. *'In principe moeten teams zelf hun zaakjes regelen en problemen intern oplossen. Als coaches kunnen wij hen daar alleen maar bij assisteren, bijvoorbeeld door tools aan te reiken. Indien nodig mogen en kunnen ze ook ondersteuning van buitenaf krijgen.'*

Wat heeft het opgeleverd?

Allereerst is het aantal ambtenaren van 235 – uitgedrukt in voltijdse eenheden (fte) – mede door deze operatie met een twintig- tot vijfentwintigtal verminderd. Zonder gedwongen ontslagen. *'Er is meer beweging gekomen in de organisatie'*, stelt de

eerder genoemde spelverdeler Jo Caris. *‘Bij een klassieke reorganisatie is het devies meestal: blij zitten waar je zit, dan komt het goed. In ons geval zag je dat medewerkers juist actief werden. De meesten beseften dat je juist moest bewegen om te zorgen dat het goed zou komen. We zien dat bijvoorbeeld ook aan het hoge aantal deelnemers dat zich meldt voor klussen uit de klussenbank. Medewerkers pakken zaken op omdat het onderwerp hen aanspreekt, of omdat ze de kennis of kunde hebben om ermee aan de slag te gaan. Ze worden aangesproken op hun intrinsieke motivatie, en hun professionaliteit en creativiteit komen beter tot hun recht.’* Er is ook een keerzijde, stelt Caris. *‘Het ziekteverzuim is gestegen. We zijn het nog beter aan het onderzoeken. Het lijkt te komen door een hogere werkdruk in combinatie met meer onzekerheid en een groot verantwoordelijkheidsbesef bij de medewerkers.’*

Een punt van aandacht is ook het belonings- en [beoordelingsbeleid](#), want de gangbare methoden passen niet bij het systeem van zelfsturende teams. Er wordt nog gewerkt aan een nieuw model om enerzijds de teamprestatie en anderzijds de individuele inbreng in beeld te brengen. Voor dat laatste wordt gedacht aan een vorm van 360 graden feedback. Een en ander moet dan natuurlijk ook aansluiten bij de bestaande beloningsstructuren voor ambtenaren.

Dialogogroepen

Naast het invoeren van zelfsturing bij de gemeente was het betrekken van bewoners bij visie en beleid het andere cruciale idee van de startbijeenkomst begin 2015.

Nadat die eerste stap intern is gemaakt, neemt de gemeenteraad het initiatief voor een werkwijze om inwoners, bedrijven en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties structureel mee te laten praten over de toekomst.

Onder de titel *‘Samen aan Zet’* gaat dit project in mei 2016 van start met twee zogenaamde dialogogroepen: één op het gebied van leefstijl (sport, cultuur en gezondheid), en één op het gebied van economie en bedrijfsomgeving (werk, bedrijven en winkels, duurzaamheid en recreatie). Tientallen deelnemers melden zich aan, om het hanteerbaar te houden worden de werkgroepen zelfs ingeperkt. Zes avonden van discussie – onder begeleiding van ambtenaren – leiden eerst tot een

visie en vervolgens tot concrete voorstellen. De dialooggroep leefstijl deponereert als eerste in december 2016 een veertigtal min of meer uitgewerkte plannen bij de raad, met de uitdrukkelijke toevoeging dat zij geen prioriteiten wil aangeven of uitspraken wil doen over huidig beleid dat moet verdwijnen ten koste van de nieuwe voorstellen. De gemeenteraad bespreekt hoe om te gaan met de voorstellen en besluit om in januari 2017 nog eens drie dialooggroepen van start te laten gaan om zo het hele beleidsterrein van de gemeente aan bod te laten komen.

Enigszins sceptisch

'Nee, we wilden niet beslissen over wat wel en wat niet. Je kunt als gemeente toch niet verwachten dat vrijwilligers, die voor een deel ook nog belanghebbenden zijn, de kastanjes voor je uit het vuur halen. We hadden ook niet voldoende achtergrondinformatie, daarvoor waren zes avonden te kort, met te veel verschillende onderwerpen.' Dat zegt Rolina van Vliet, deelnemer aan de dialooggroep leefstijl. Ze is kunstenares, auteur van een aantal boeken over abstract schilderen en voorzitter van Collage Kunstcentrum in Hoevelaken, dat vooral cursussen verzorgt. Van Vliet vindt dat ondanks alle mooie woorden kunst en cultuur toch een beetje een ondergeschoven kindje zijn en blijven. Al enkele jaren dreigt het kunstcentrum ten onder te gaan aan bezuinigingen, terwijl de sport nog steeds kan rekenen op voldoende ondersteuning. Dat maakt haar enigszins sceptisch. *'Ik ga al wat langer mee en heb dit soort gespreksrondes al vaker meegemaakt in het verleden.'* Toch vindt ze de dialoog op zich een mooi initiatief. *'Maar het is nog niet duidelijk wat men er precies mee wil en hoe de gemeenteraad met de uitkomsten om zal gaan. Het is goed dat de gemeente lef toont om een nieuwe weg in te slaan, zonder te weten waar die toe leidt. Maar is dit project niet te groot?'*

Lijnen kort

Rob Veltink, Jumbo-ondernemer en voorzitter van de Nijkerkse Ondernemers Vereniging (NOV) nam deel aan de dialooggroep economie en bedrijfsomgeving. *'Bewonersparticipatie is een nobele gedachte. Maar het kost ook veel tijd en energie, ik ben er de afgelopen tijd gemiddeld misschien wel meer dan een dag in de week mee bezig geweest. Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat het wellicht ook een soort van verkapte bezuiniging is.'* *'Toch is het goed dat alle betrokkenen vanaf het*

begin over visie en beleid meedenken', stelt Veltink. 'De lijnen zijn nu kort en voorheen was het meer wij en zij, nu is het meer samen. Dat is even wennen, ook voor ondernemers. Het blijft natuurlijk een spanningsveld, want zo iets schept ook verwachtingen. De politiek buitenspel? De wethouder mag er natuurlijk nog wel zijn plasje over doen, als het maar in het potje is. Voorstellen helemaal afschieten gaat niet meer, dan verdwijnt de energie natuurlijk snel uit de groep.'

Anderzijds kun je beslissingen over prioriteiten en zaken die zo van invloed zijn op de lange termijn, niet bij zo'n groep vrijwilligers leggen, vindt de ondernemersvoorman. Des te belangrijker is het naar zijn idee dat in zo'n proces duidelijk moet zijn wat wel en niet mogelijk is en waar de grenzen liggen. *'Onze werkgroep kwam er gaandeweg achter dat het budget niet erg beïnvloedbaar zal zijn. Je merkt ook dat er nog volop beweging is binnen de gemeente. Wie zit precies op welke plek en spreekt met welk mandaat? Ook de ambtenaren zelf zijn nog zoekende, het is een proces waarbij we met z'n allen al doende leren.'*

De website samenaanzet.nijkerk.eu geeft alle informatie over de dialooggroepen, de deelnemers, de visie die is geformuleerd, de voorstellen en de stand van zaken rond de besluitvorming.

Ervaringen elders

Er zijn meer gemeenten die nieuwe manieren van organiseren en managen realiseren. De volgende box verschaft een overzicht.

Gemeenten zoeken nieuwe wegen

De burger wordt mondiger en verwacht enerzijds meer en beter service en wil anderzijds meer inspraak en vrijheid. Als antwoord hierop zoeken gemeenten naar de juiste manier van werken, zowel binnen de eigen organisatie als in het democratisch proces naar buiten toe.

Net als Nijkerk werkt Doesburg met zelfsturende teams. Zo ook de gemeente Hollands Kroon in de punt van Noord-Holland, die zich in de kijker speelt met haar werkwijze: geen controle op gewerkte uren en declaraties, maar aansturing op resultaat en ontwikkeling. Medewerkers geven zelf invulling aan hun taken.

De gemeente maakt het zo makkelijk mogelijk voor burgers. Bij een digitale aanvraag voor een vergunning komt een ambtenaar langs om de situatie te bekijken en te bespreken, en kan de zaak meteen afhandelen. Ook Molenwaard, net als Hollands Kroon een fusiegemeente, koos bij de samenvoeging voor een nieuwe koers. Geen nieuw gemeentehuis, ambulante ambtenaren en veel digitale diensten. Een deel van de gemeente Venlo en het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam voerden holacratie in als besturingsmodel, met een duidelijke rol en meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheden voor medewerkers.

Op weg naar de participatiesamenleving experimenteren Breda, Deventer en Oldebroek met vormen van de zogenaamde burgerbegroting: inwoners mogen meepraten over visie, beleid en een deel van de budgettering en worden betrokken bij de uitvoering. Groningen doet dit via het model van de coöperatieve wijkraad. In Papendrecht mochten inwoners online meedenken en meepraten over de vorming van een coalitie. Onder de naam Code Oranje is sinds vorig jaar een vernieuwingsbeweging voor lokale democratie actief op het platform civocracy.org, dat speciaal is ontwikkeld voor discussie en gesprek tussen overheden en burgers.

Auteur: Walter van Hulst, dit artikel is ook verschenen in het zomernummer 2017 van [Slow Management](#).