

Onderzoeksplan

Doelmatigheidsonderzoek ex artikel 213 a Gemeentewet

Massaal thuiswerken, een uit nood geboren experiment

10 mei 2020
Versie 1.0

Auteur: RH Zwart

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
2 Artikel 213 a Gemeentewet	4
2.1 Een wettelijke plicht	4
2.1.1 Tot dusver nog niet opgepakt	5
2.2 Kans benutten	5
3 Doel en reikwijdte	6
3.1 Object van het onderzoek	6
3.1.1 Doel	6
3.1.2 Onderzoeksvragen	6
3.1.3 Resultaat	6
3.1.4 Bijvangst	6
3.2 Reikwijdte	7
4 Methode en doorlooptijd	8
4.1 Onderzoeksopzet en -methodiek	8
4.2 Wijze van uitvoering	8
4.2.1 Monitoring door middel van mini-enquêtes	8
4.2.2 Brede enquête	8
4.2.3 Interviews	8
4.2.4 Data-analyse	8
4.3 Onderzoeksplanning en doorlooptijd	9
4.4 Budget	9
4.4.1 Benodigde inzet	9

1 Inleiding

De coronacrisis heeft ons overvallen. Maar de organisatie van de gemeente Gooise Meren heeft een ongekende flexibiliteit getoond en is zonder haperen overgegaan op een situatie waarin iedereen vanuit huis zijn werk is gaan doen.

Dit heeft natuurlijk impact op het werk. Dit onderzoek is bedoeld om dat in kaart te brengen. Daarbij kijken we vooral naar het effect op de productiviteit. Tevens kijken we naar het effect op samenwerking. Een belangrijk nevensdoel is om in beeld te brengen welke lessen we hieruit leren, welke voordelen we ervaren hebben en hoe we die in de toekomst kunnen vasthouden. Waar we tegen belemmeringen zijn aangelopen, stellen we de vraag hoe die weggenomen kunnen worden.

We geven dit onderzoek vorm als een onderzoek in het kader van artikel 213a Gemeentewet, waarmee we meteen voldoen aan de plicht die aan het college is opgedragen in de 'Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, van de gemeente Gooise Meren 2016'.

2 Artikel 213 a Gemeentewet

We plaatsen het onderzoek dat we willen uitvoeren in de context van de wettelijke plicht tot het doen van een periodiek doelmatigheidsonderzoek.

2.1 Een wettelijke plicht

Gemeenten zijn verplicht om periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid van de uitvoering. De gemeentewet stelt hierover in Artikel 213a:

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Dit is uitgewerkt in de 'Verordening voor periodiek onderzoek door het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur, van de gemeente Gooise Meren 2016'. De terzake zijnde artikelen stellen het volgende:

Artikel 2 Onderzoeksfrequentie

1. Het college onderzoekt met ingang van het begrotingsjaar 2017 jaarlijks de doelmatigheid van (onderdelen van) de organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente. Bij de opstelling van de onderzoeksonderwerpen draagt het college er zorg voor dat alle organisatieonderdelen periodiek onderzocht worden.
2. Het college toetst jaarlijks de doeltreffendheid van één of meerdere (delen van) programma's en paragrafen.

Artikel 3 Onderzoeksplan

1. Het college zendt ieder jaar uiterlijk voor het begin van het kalenderjaar een onderzoeksplan naar de raad / of een vertegenwoordiging van de raad voor de in het erop volgende jaar te verrichten interne onderzoeken naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
2. In het onderzoeksplan wordt per intern onderzoek globaal aangegeven:
 - a. het object van onderzoek
 - b. de reikwijdte van het onderzoek
 - c. doorlooptijd van het onderzoek
 - d. de onderzoeksmethode;
 - e. de wijze van uitvoering.
3. In het plan van aanpak wordt aangegeven welke middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het onderzoek.

Artikel 5. Rapportage en gevolgtrekking

1. De uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Elke rapportage bevat tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten en indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen.
2. Op basis van de resultaten van ieder onderzoek stelt het college indien nodig een plan van verbetering op. Het college neemt op basis van het plan van verbetering organisatorische maatregelen.
3. Rapportages worden, zodra vastgesteld, de raad ter kennisname aangeboden.

2.1.1 Tot dusver nog niet opgepakt

Artikel 2 van de verordening stelt dat de onderzoeken jaarlijks plaatsvinden. Tot dusver heeft dat in de gemeente Gooise Meren alleen in 2018 plaatsgevonden. Destijds is een onderzoek naar wijkwethouders als onderzoek ex artikel 213a gelabeld. In de andere jaren is in de prioritering dit onderwerp gesneuveld. Achteraf moet ook geconstateerd worden dat de onderzoeksfrequentie te ambitieus gesteld is. Om jaarlijks zowel een onderzoek naar doelmatigheid als een toets op doeltreffendheid te doen is veel gevraagd.

Verordening aanpassen voor 2021

Het lijkt daarom zinvol om de verordening actualiseren en daarbij de frequentie te verlagen voor doelmatigheidsonderzoek en dit meer in lijn te brengen met hetgeen de meeste gemeenten hierover opnemen. De toets op de doeltreffendheid kan integraal deel uitmaken van de voortgangsverslagen en jaarrekening, door per programma indicatoren op te nemen die inzicht geven in de doeltreffendheid van beleid. Een aangepaste verordening kan later dit jaar aangeboden worden, mogelijk tegelijk met de resultaten van dit onderzoek..

Raadsmededeling

Artikel 3 lid 1 verplicht het college om voor het begin van elk kalenderjaar een onderzoeksplan naar de raad te zenden. Dat is voor 2020 niet gebeurd. Het onderzoek dat we nu oppakken is daarom niet vooraf gesanctioneerd. Deze vormfout herstellen we door de raad onderliggend plan alsnog aan te bieden met een raadsmededeling waarin dit wordt benoemd.

2.2 Kans benutten

De situatie die met de 'intelligente lockdown' is ontstaan, het voldoen aan de oproep om met zijn allen vanuit huis te werken, heeft het venster geopend op een volledig andere manier van werken en organiseren. Dit roept om monitoring en analyse. Dit massale experiment levert gegarandeerd leerpunten op, inzicht in belemmeringen en kansen voor verbetering. Door ook tijdens dit 'experiment' te monitoren, kan tijdig bijgestuurd worden.

De kans om te leren moeten we aangrijpen. Het besluit om hier een onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet van te maken is een praktische. De wettelijke plicht ligt er en een ander onderzoeksthema was nog niet gekozen. Dit zal het eerste echt als doelmatigheidsonderzoek opgezette onderzoek van de gemeente Gooise Meren zijn. Ook hiervan gaan we leren.

Gezien het bijzondere karakter van de te onderzoeken situatie zullen we meer informatie ophalen dan louter cijfers over doelmatigheid. Dat is 'bijvangst' die ons meer inzicht gaat verschaffen in behoeftes aan ondersteuning van medewerkers bij thuiswerken, in fysieke middelen en in contact en samenwerking.

3 Doel en reikwijdte

In de volgende twee hoofdstukken gaan we globaal in op het object van onderzoek, de reikwijdte, doorlooptijd, de onderzoeksmethode en wijze van uitvoering.

3.1 Object van het onderzoek

Het object van het onderzoek is niet (een onderdeel van) een organisatie-eenheid. Dit onderzoek raakt de gehele organisatie.

3.1.1 Doel

Het doel van het onderzoek is een vergelijking te maken tussen drie perioden en de verschillen in doelmatigheid te onderzoeken en te duiden. Deze perioden zijn de volgende fasen in de 'intelligente lockdown':

- o. Voor de crisis, werken op kantoor
1. Tijdens de eerste fase van de lockdown, 100% thuiswerken
2. Tijdens de tweede fase van de lockdown, hybride werken, deels op kantoor, deels thuis

3.1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen richten zich op de ervaren productiviteit in de onderscheiden fasen. Daarbij kijken we ook naar onderliggende factoren als samenwerking, aansturing, communicatie. We kijken naar het ziekteverzuim en we toetsen de subjectieve beleving aan harde data. In het definitieve onderzoek werken we de onderzoeksvragen nader uit.

Vooralsnog willen we de volgende twee hypothesen toetsen, om te bezien of de 'common sense' verwachtingen uitkomen:

1. Door massaal thuis te werken treedt er productiviteitsverlies op, ten opzichte van de situatie dat volledig op kantoor gewerkt wordt.
2. Door gedeeltelijk thuis te werken en gedeeltelijk op kantoor, treedt er productiviteitswinst op, ten opzichte van de situatie dat volledig op kantoor gewerkt wordt.

We willen niet alleen weten of de stellingen juist zijn, maar ook of dit voor verschillende groepen medewerkers afwijkt en wat daarvan de verklaring is.

3.1.3 Resultaat

De uitkomsten van een onderzoek worden vastgelegd in een rapportage. Deze bevat tenminste een analyse van de onderzoeksresultaten in de vorm van een vergelijking van de productiviteit (en samenwerking e.a.) in de onderscheiden fasen. Daarnaast zal de rapportage leer- en verbeterpunten bevatten en aanbevelingen voor verbeteringen. We zullen ingaan op de volgende vragen: Hoe kunnen we winst vasthouden van het thuiswerken en welke belemmeringen kunnen we wegnemen? Welke organisatorische aanpassingen zijn daartoe nodig?

3.1.4 Bijvangst

Een belangrijk nevendoeel is om leerpunten te verzamelen voor de organisatieontwikkeling en om inzicht te krijgen in de mate van thuiswerken die als 'optimaal' wordt ervaren. Dit kan helpen om de druk op het kantoor te verlichten in de toekomst en om een 'sweet spot' te vinden tussen kantoor en -telewerk, waarbij de productiviteit en werkplezier het hoogst is.

3.2 Reikwijdte

We onderzoeken de gehele organisatie. Deze brede scope wordt inhoudelijk begrensd doordat we ons alleen richten op de effecten van massaal thuiswerken, afgezet tegen vrijwel volledig op kantoor werken en tegen een hybride situatie. We beperken ons in de tijd tot drie fasen, die we in de tijd begrenzen als volgt: fase 1 is de periode van 15 maart tot 1 juni 2020. Fase 2 is een nog te bepalen periode, wanneer we hybride kunnen werken. Ook daar zullen we twee maanden monitoren. Dit zetten we af tegen een baseline, fase 0, dezelfde periode(s) in 2019 en eerdere jaren.

We beperken het onderzoek voor wat betreft de harde data tot voorhanden informatie over de output van de organisatie. Dat gaat om aantallen vergunningen, belverzoeken, besluiten, etc. Hiermee missen we meer 'onzichtbaar' werk. Waar het gaat om de kwaliteit van het werk zal zeer beperkt getoetst worden, aan de hand van aantallen bezwaarschriften, klachten en aangehouden voorstellen.

Ook in de vergelijking met andere organisaties en gemeenten beperken we ons tot voorhanden gegevens, zoals onderzoeken door Binnenlands Bestuur en de VNG. In de uitvoering van het onderzoek willen we het behapbaar en doelmatig houden.

4 Methode en doorlooptijd

De efficiënte onderzoeksopzet uit zich in de gekozen methodiek, in de verwachting met de gekozen opzet zoveel mogelijk informatie te verkrijgen met een minimale belasting van de organisatie.

4.1 Onderzoeksopzet en -methodiek

De onderzoeksopzet steunt op de inventarisatie en analyse van de subjectief beleefde productiviteit. Dit objectiveren we door een analyse van voorhanden harde data. Deze analyse zal beperkt zijn en dienen als toets op de subjectieve beleving. Tenslotte zullen we op punten verdiepen door een aantal sleutelpersonen te interviewen.

Het onderzoek zal derhalve zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Hieronder geven we aan welke middelen we gebruiken.

4.2 Wijze van uitvoering

Het onderzoek rust op een mix van instrumenten.

4.2.1 Monitoring door middel van mini-enquêtes

Gedurende de intelligente lockdown en de daaropvolgende fase van 'van het slot gaan', de eerdergenoemde fasen 1 en 2 van het onderzoek, zetten we gemiddeld eens per twee weken een 'mini-enquête' uit onder een deel van de organisatie. In de eerste weken hebben 50 mensen zich hiervoor aangemeld. Inmiddels is dat tot 75 gestegen (stand mei 2020). Dit gaat om een vragenlijst van maximaal 10 vragen, waarvan de beantwoording gemiddeld 6 minuten vraagt (gegevens SurveyMonkey). De vragenlijst bevat enkele vaste vragen over productiviteit en samenwerking, open vragen over leer- en verbeterpunten en elke keer een uitdieping van een specifiek onderwerp.

4.2.2 Brede enquête

De mini enquêtes geven een mooi globaal beeld van de (ontwikkeling van) de productiviteit. In onze opzet worden deze opgevolgd aan het eind van fase 2 door een breed opgezette enquête, die alle eerder gestelde vragen bevat en daarnaast onderscheid maakt naar leeftijd, functie, taakvelden en organisatieonderdelen om zo een dieper inzicht te verkrijgen. Hier zal een stevige analyse op gedaan worden.

4.2.3 Interviews

Met een aantal sleutelpersonen: een bestuurder, een manager, een lid van het crisisteam, een lid van het onlineteam en enkele medewerkers vanuit verschillende functies zal een verdiepend interview gehouden worden om nog dieper achter de cijfers te kijken.

4.2.4 Data-analyse

Op basis van beschikbare outputgegevens zal een vergelijk met dezelfde periode in eerdere jaren gemaakt worden. Dat gaat bijvoorbeeld om aantallen vergunningen, belverzoeken, raad- en collegebesluiten, etc. Hierbij moeten we ons ervan bewust zijn dat externe factoren een rol spelen en juist de harde data daardoor minder zegt. Als er minder aanvragen binnenkomen, zullen er immers ook minder vergunningen afgegeven worden. We voorzien we dat we over onvoldoende data beschikken om een uitgebreide regressieanalyse te

doen, waarin externe en interne factoren netjes uitgesplitst worden. We zullen ons daarom beperken tot een indicatieve duiding op basis van de beschikbare data en geen statistische tools gebruiken.

Slecht zeer beperkt, alleen om overeenkomsten en verschillen te benoemen en zonder deze te analyseren, zal gebruik worden gemaakt van onderzoek door andere organisatie en gemeenten.

4.3 Onderzoeksplanning en doorlooptijd

De onderzoeksplanning is als volgt:

- | | |
|--|-----------------------|
| 1. Voorbereiding onderzoek | maart 2020 |
| 2. Uitzetten mini enquêtes fase 1 | april 2020 – mei 2020 |
| 3. Uitzetten mini enquêtes fase 2 | juni 2020 – juli 2020 |
| 4. Data-analyse | mei - augustus 2020 |
| 5. Brede enquête | september 2020 |
| 6. Interviews | oktober 2020 |
| 7. Verslag met aanbevelingen naar college | november 2020 |
| 8. Aanbieden verslag aan raad (auditcie) en rekenkamer | november 2020 |

De totale doorlooptijd is derhalve 8 maanden.

Als de gedeeltelijke terugkeer naar kantoor later dan 1 juni is, schuift de planning vanaf stap 3. daarmee op, tot het moment dat een fase 2 onderzocht kan worden. De regering spreekt over een roadmap, waarin dit mogelijk pas op 1 september het geval is. Dat zou een verlenging van de doorlooptijd met 3 maanden betekenen. Door de laatste stappen (5. tot 8.) te versnellen, kan dit mogelijk iets verkort worden en slagen we er alsnog in om voor het eind van het jaar het rapport aan te bieden.

4.4 Budget

Dit onderzoek wordt in eigen beheer uitgevoerd, met bestaande instrumenten. Derhalve zijn er geen extra middelen benodigd. De kosten zitten in de uren die de ambtelijke organisatie hiervoor moet vrijmaken.

4.4.1 Benodigde inzet

De benodigde inzet kent gedurende deze perioden pieken en dalen, maar zal meestentijds zeer beperkt zijn.

- In de maanden maart tot en met juli gaat dit wekelijks om een half uur inzet van de concerncontroller, die dit onderzoek onder zijn hoede heeft, om de mini-enquete op te stellen. Van de 50-75 medewerkers die deze invullen wordt 6 minuten per twee weken gevraagd.
- Het opzetten van de brede enquête zal inzet vragen vanuit het online team, het team Control en vanuit Communicatie. Een inschatting van de benodigde inzet is dat 4 medewerkers elk maximaal 20 uur hiermee bezig zijn. Van alle 380 medewerkers zal een twintig minuten gevraagd worden. We verwachten ruim 60% respons.
- De data analyse wordt gedaan door team Control, daarin ondersteund door FIA. Dit zal naar schatting zo'n 40 uur kosten.
- De interviews zullen elk een half uur duren.
- Uiteindelijk zal vooral de verslaglegging tijd kosten. Hiervoor zal tenminste 2 volle weken ingeruimd moeten worden.
- Regie en coördinatie gedurende het onderzoek zal opgeteld zo'n 20 uur kosten.

In totaliteit gaat het derhalve om circa 300 uren om dit onderzoek uit te voeren. De helft daarvan zal zeer verspreid door de organisatie gevraagd worden in de vorm van enkele tientallen minuten.