

# **Reflectie op de organisatie en de organisatieontwikkelingen**

in het perspectief van de ontwikkelingen sociaal domein

Piet Lucassen  
Algemeen directeur  
22 mei 2017

## **0 INLEIDING**

Geacht college,

Naar aanleiding van de financiële situatie in het sociaal domein hebt u mij in uw vergadering van dinsdag 16 mei 2017 opdracht gegeven een reflectie te geven op de organisatie en de organisatieontwikkeling, in het perspectief van de ontwikkelingen in het sociaal domein en eerder rondom Q4 en het parkeerdossier. Daarbij dient in elk geval inzicht gegeven te worden in de vragen waar we als organisatie vandaan komen, waar we naar op weg zijn en waar we nu staan, mede in het licht van de organisatieontwikkelingen.

Met de voorliggende notitie wil ik aan deze opdracht voldoen, in de hoop en het vertrouwen dat ik hiermee vanuit mijn hoedanigheid als algemeen directeur een bijdrage kan leveren aan het gezamenlijk vinden van de juiste oplossingen.

## **1 WAAR KOMEN WE VANDAAN**

Toen ik op 10 maart 2014 bij de gemeente Venlo kwam te werken, trof ik een organisatie aan met twee gezichten.

Ik zag een sterk verwaarloosde organisatie die in haar doorontwikkeling was vastgelopen. Het vertrouwen bij de medewerkers in het management en de toekomst was ver te zoeken, voor velen was het recept vooral overleven. Overleven in een organisatie die bestond uit gescheiden werelden van afdelingen die onvoldoende samen werkten. Een organisatie die door repeterende plaatsingsprocedures lamgeslagen was en op diverse terreinen de basis onvoldoende op orde had. Waar improvisatievermogen de wijze was om zaken voor elkaar te krijgen en waar de systeemwereld soms belangrijker leek dan waar het eigenlijk over hoorde te gaan.

En tegelijkertijd zag ik een organisatie vol energieke en bevlogen medewerkers die met grote inzet de handen uit de mouwen staken. Ik zag veerkracht en humor, loyaliteit en behulpzaamheid. Ondanks alle wissels die getrokken waren, werd er keihard gewerkt, elke dag weer, om met veel inzet en focus tot de beste resultaten voor de stad en de inwoners te komen. Dat heeft mij verbaasd en geraakt. Toen al was ik trots op deze club, en dat is er in de loop van de jaren niet minder op geworden. Ook niet na de incidenten van de laatste tijd.

Ik blik hieronder eerst op deze periode terug, om een beeld te geven van waar we vandaan komen en daarmee antwoord te geven op uw eerste vraag.

### **1.1 Expeditie**

In 2007 is een reorganisatie van start gegaan onder de naam Expeditie naar aanleiding van een medewerkerstevredenheidsonderzoek en een rapport van professor Van den Heuvel inzake bestuurskracht. Doel was om de effectiviteit van de ambtelijke organisatie te versterken door de bestuurlijke en ambtelijke aansturing te verbeteren, klantgerichter te opereren, meer integraal te werken en meer ruimte en verantwoordelijkheid aan medewerkers te geven.

Om dat te bereiken, is toen onder meer ingezet op integraal management (dat hebben we nog steeds), scheiding van beleid en uitvoering (ook dat is niet losgelaten) en de transitie van een concerndienstenmodel naar een directiemodel met (drie) directeuren, afdelingsmanagers en teamleiders.

De organisatie is toen stevig opgeschud. Bijna het voltallige hogere management moest het veld ruimen en plaats maken voor nieuwe, ondernemende mensen van binnen en buiten. Ook de afdelingen en teams werden opnieuw ingedeeld. En ondanks dat er aanpassingen in de structuur werden gedaan, lag de nadruk expliciet op cultuur, op de manier van werken. Het was nieuw, spannend en voor velen een beetje onwennig, maar je kon merken dat het ook energie bracht in de organisatie om aan deze verbeterslag mee te werken.

Op 22 september 2011 – halfweg de Expeditie – is door Berenschot een midterm review opgeleverd (“Doorontwikkeling van de organisatie van de gemeente Venlo naar 2014. Op zoek naar het cement tussen de stenen!”) met daarin een tussentijdse evaluatie van de reorganisatie inclusief een toekomstgericht onderzoek. De rapportage is, met een advies van de directie, op 18 oktober 2011 voorgelegd aan het college. Met uitzondering van enkele aanbevelingen uit het rapport zijn de aanbevelingen overgenomen en is aan de directie de opdracht verstrekt om deze verder uit te werken. Meer expliciet heeft het college in zijn besluit nog laten vastleggen dat het de mening van de directie deelde dat de cultuuraspecten zwaarder dienden te wegen dan structuraanpassingen. Op 16 januari 2012 is door de directie het plan van aanpak vastgesteld, de uitvoering van het plan van aanpak is vervolgens opgepakt maar met een laatste tussenrapportage in augustus 2012 uit beeld verdwenen.

Met ondersteuning van bureau Rijnconsult en aangestuurd door een interne werkgroep is de directie een vervolgproces gestart. In oktober 2012 zag het rapport “De Bakens verzet” het daglicht met daarin een nieuw conceptueel streefbeeld voor de gemeente Venlo. Opvallend was dat door dit bureau juist een stevige interventie werd voorgesteld op de structuur en er weinig aandacht was voor de wijze van werken. Eerder gemaakte keuzes uit de Expeditie en uit het advies van Berenschot uit 2011 werden hiermee ter discussie gesteld en teruggedraaid. De sturing op het veranderproces was niet altijd helder, wat tot een verschillend tijdspad tussen afdelingen had geleid waardoor er geen integrale uitvoering was. Ook de bouwplannen voor de afdelingen en teams werden daardoor onvoldoende getoetst op verbinding.

Een aantal afdelingen werd samengevoegd, andere afdelingen werden hard gesaneerd. De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) werd gereorganiseerd, tegen de achtergrond van de voorbereiding op de decentralisatieopgave die per 1 januari 2015 zou ingaan. Hier kom ik hieronder op terug. Bij de Bestuursstaf werden de strategische functies weggehaald en in de lijn geplaatst waardoor er geen samenhangend strategisch forum meer was. De unit Control werd bemenst maar er werden geen duidelijke keuzes gemaakt over de positionering van Control binnen de organisatie. Dat zorgde voor veel onduidelijkheid over aansturing en verantwoordelijkheden. Bezuinigingen en taakstellingen werden rechtstreeks binnen afdelingen belegd in plaats van op concernniveau, waardoor de ontwikkeling van afdelingen en soms zelfs de uitvoering van de reguliere werkzaamheden op slot kwam te staan.

Ondernemerschap stond hoog in het vaandel maar heeft in voorkomende gevallen geleid tot zelfvoorzienende eilandjes binnen de organisatie en het maken van keuzes binnen teams en afdelingen zonder brede afstemming en zonder dat op het juiste moment formele besluiten zijn opgehaald.

En de grote uitdaging van een adequate bedrijfsvoering in de volle breedte leek vooral het vraagstuk van twee mensen, de directeur Bedrijfsvoering en de afdelingsmanager Advies en Beheer, in plaats van een breed gedragen verantwoordelijkheid van het totale management.

Deze tweede fase van de Expeditie leidde niet tot nieuwe energie en een gezamenlijk gedragen verbeterslag maar veeleer tot apathie en onverschilligheid, en in een aantal (te veel) gevallen tot onzorgvuldigheid en schijnbare willekeur. Ik heb me in mijn eerste maanden laten vertellen dat het niet allemaal even fraai was geweest, wat er toen is gebeurd, maar dat kon ik tegen die tijd ook met eigen ogen zien. Dat vóel je.

## 1.2 Kiem van het probleem

Bij de afdeling MO werd, aan de vooravond van de grootste veranderingsoperatie binnen de overheid sinds jaren, de decentralisaties, de formatie niet op de daarvoor benodigde sterkte en kwaliteit gebracht maar juist fiks teruggebracht waardoor men al startte met een flinke achterstand. Op basis van alle nieuwe taken en verantwoordelijkheden die naar de gemeente kwamen, in combinatie met een fikse korting vanuit het Rijk, was intern onderzocht en berekend dat er minimaal 52 fte nodig was om de decentralisaties op te kunnen vangen, de nieuwe processen te kunnen inrichten én de overige reguliere taken en werkzaamheden die de gemeente uitvoerde op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling doorgang te doen vinden. Zonder overtuigende inhoudelijke argumenten is toen, het was begin 2013, door de directie en door het college besloten dat de afdeling MO een bemensing van 36,9 fte zou krijgen. Het was ook in die tijd dat er vanuit de gemeenteraad grote druk was om het aantal medewerkers naar omlaag te brengen, onder meer door taakstellingen puur op de formatie op te leggen zonder inhoudelijke discussie. Ik herinner mij de opmerking: "Elke euro die ik aan een ambtenaar besteed, kan ik niet aan onze klanten besteden". Ik waag het deze stelling ernstig te betwijfelen. Alle medewerkers van de afdeling MO hebben vervolgens opnieuw moeten solliciteren naar een functie binnen de afdeling, en ook collega's van buiten de afdeling mochten hun belangstelling kenbaar maken. Uiteindelijk is de afdeling van start gegaan met 36,9 fte waarvan vele nieuwe en dus onervaren gezichten.

Het is mijn overtuiging dat de problemen binnen het sociaal domein van vandaag, in deze periode zijn begonnen. De afdeling MO is aan de enorme opgave van de decentralisaties moeten beginnen met aantoonbaar veel te weinig menskracht, met deels onervaren medewerkers die zich niet goed op hun nieuw taak hebben kunnen voorbereiden omdat de plaatsingsprocedure plaatsvond te kort voorafgaand aan de ingangsdatum van de decentralisaties, en onder grote financiële druk. De voorstellen die in de jaren erna door MO aan het college ter besluitvorming zijn voorgelegd voor aanvullende capaciteit, hebben erg veel tijd gekost omdat alles tot in detail met argumenten moest worden onderbouwd. De afdeling SLW maakte gelijktijdig moeilijke tijden door als gevolg van sturingsconflicten tussen project en lijn. Rollen op niveau van bestuur en ambtelijk management werden onvoldoende rolvast ingevuld. Tel daar nog bij op het feit dat het Rijk de wetgeving die nodig was om als gemeente zelfs maar te mógen acteren in het sociaal domein pas op het laatste moment afrondde. Dit is een ongekend valse start geweest waardoor Venlo direct op een fikse achterstand stond.

Ik kom hier verderop nog op terug, wanneer ik stil sta bij de inrichting en kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Kortom, wat ik aantrof toen ik in maart 2014 in Venlo kwam werken, was een organisatie die zichzelf een beetje was kwijtgeraakt. Waar te weinig verbinding was en te veel autonomie. Waar mensen aan de kant zaten, letterlijk in een apart gebouw, omdat ze niet waren geplaatst en van hun afdeling waren gehaald. Er was geen vertrouwen en geen interesse meer. Er was een te grote wissel getrokken op de medewerkers.

## 1.3 100 dagen brief

Ik heb in juni 2014 een zogeheten 100 dagen-brief opgesteld met daarin de belangrijkste zaken die ik sinds mijn aantreden in maart had gezien en gehoord, en die brief loog er niet om. Ik heb mijn waarnemingen, conclusies en aanbevelingen daar open en eerlijk op een rijtje gezet, zonder last en ruggespraak en zonder schatplicht aan keuzes uit het verleden. De situatie en ontwikkelingen die ik hierboven heb geschetst, maakten deel uit van de 100 dagen brief.

Ik heb in die brief natuurlijk ook een beeld geschetst van de organisatie hoe ik die in de toekomst vóór me zag, en waar we in mijn visie naartoe zouden moeten. Ik heb dat toen als volgt omschreven:

1. De Venlose ambtelijke organisatie van 2017 is een flexibele organisatie waarin medewerkers het als een uitdaging zien om daar hun professionaliteit in te zetten waar die wordt gevraagd.

2. Ze zijn niet gebonden aan een afdeling maar flexibel inzetbaar binnen en buiten de organisatie.
3. Ze schakelen net zo snel op lokale vraagstukken als op regionale vraagstukken.
4. Kennis en kunde wordt in co-creatie met onze burgers ingezet.
5. We werken niet louter van achter het bureau maar met onze inwoners, bedrijven en instellingen.
6. We halen buiten naar binnen en vertalen dit naar beleid en uitvoering.
7. Uitvoerende werkzaamheden zijn binnen de regio Noord- en Midden Limburg ondergebracht bij een aparte organisatie (modulaire gemeenschappelijke regeling).
8. Grenzen tussen de afdelingen zullen ook meer en meer gaan vervagen.
9. We organiseren door vooral de juiste mensen bij elkaar te brengen op vraagstukken, projecten en programma's.
10. Dit heeft ook consequenties voor de rol van de afdelingshoofden. Je bent eerst en vooral gezamenlijk verantwoordelijk voor de organisatie als totaal en voor de opgaven die daar liggen daarnaast coördineer je, stuur je op outcome, ben je coach en verantwoordelijk voor je HRM portefeuille.

De 100 dagen brief is op 2 september 2014 aan het college voorgelegd met onder meer het verzoek om mij de volgende opdracht te geven:

1. Het doorontwikkelen van de organisatie naar een organisatie van professionals die flexibel inzetbaar zijn.
2. Investeren in de faciliterende, dienstverlenende en oplossingsgerichte rol van onze medewerkers.
3. Inzetten op een proces waarbij uitvoerende werkzaamheden maximaal op regionaal niveau worden uitgevoerd (modulaire gemeenschappelijke regeling).
4. Als centrumgemeente voor Noord- en Midden Limburg de regie pakken op het thema regionale samenwerking (Regiovisie, POL etc.).
5. Het structureel verbeteren van de bedrijfsvoering houdt prioriteit.
6. Het versterken van de interne samenwerking.
7. Het eigenaarschap en daarmee de verantwoordelijkheid van de organisatie versterken.
8. Het op onderdelen aanpassen van de structuur om weeffouten te herstellen.

Het college heeft zijn waardering uitgesproken voor de notitie. Het beeld dat geschetst werd, werd herkend en gedeeld, evenals het toekomstbeeld dat ik in de notitie heb geschetst. Naast bovenstaande opdracht heeft het college mij toen nog een aantal extra punten meegegeven:

- een steviger samenwerking DT-MT-College
- meer helderheid in opdrachtgeverschap
- op meerdere plaatsen accountmanagers die vragen van buitenaf begeleiden
- een programma gericht op jong talent
- en het betrekken van de stad bij het ontwikkelen van de dienstverlening.

De portefeuillehouder, de burgemeester en het voltallige college zijn gedurende het gehele proces geregeld bijgepraat over de organisatieontwikkeling. Als algemeen directeur heb ik op het dossier 'organisatie' uiteraard een stevig mandaat, maar dat wil niet zeggen dat je zaken voor jezelf houdt. Het is sinds begin dit jaar zelfs een vast agendapunt op de wekelijkse college-agenda. Daarnaast zijn zaken als een nieuwe inrichting van programmasturing of de aanstelling van een tweede adjunct-secretaris zo belangrijk dat deze formeel ter besluitvorming aan het bestuur zijn voorgelegd (en als zodanig ook zijn goedgekeurd en vastgesteld). Betrokkenheid en steun van het bestuur zijn onmisbaar en randvoorwaardelijk voor het welslagen van dit meerjarige ontwikkeltraject. Het geeft mij dan ook vertrouwen en energie dat het bestuur reeds meermalen heeft bevestigd achter de ontwikkelingen te staan, dat zij hun steun geven aan de ingeslagen weg en vertrouwen hebben in het traject en in mij als aanjager en eerstverantwoordelijke.

#### **1.4 Raad, college en organisatie zijn één kolom**

Deze organisatieontwikkeling heeft immers net zoveel effect op het bestuur als op de organisatie. Het gaat niet 'slechts' om het samenvoegen of splitsen van een afdeling of team, het gaat om een echt nieuwe manier van werken, in een netwerkorganisatie. Daarbij spelen zaken als rolinvulling en rolvastheid, het samenspel van opdrachtgever en opdrachtnemer, van loslaten en verantwoording nemen.

De ontwikkelingen die we nu doormaken en waar we nog voor aan de lat staan, hebben naar mijn mening overigens effect op de samenwerking en de verhoudingen binnen de héle kolom, het hele systeem van de lokale overheid: gemeenteraad, college en organisatie. Dit is een 'driemanschap' dat nauw samenhangt (nauwer dan soms wordt gedacht) en dat elkaar automatisch en volcontinu beïnvloedt. Wat de gemeenteraad beslist, wordt door de organisatie uitgevoerd. Wat de organisatie adviseert, heeft invloed op hetgeen het college aan de gemeenteraad voorlegt. Ieder heeft zijn eigen rol en een eigen verantwoordelijkheid en belang, maar er is in mijn optiek wel degelijk sprake van één kolom.

Ik heb de inhoud van de 100-dagen brief daarom ook met het Presidium gedeeld om ook hen op de hoogte te brengen van de koers voor de komende jaren. Een koers die nadrukkelijk langs de lijnen van cultuur en een nieuwe manier van werken zal lopen, en die ook hen zal raken. En ook later in het traject heb ik tijdens twee bijeenkomsten de gehele gemeenteraad bijgepraat over de voortgang en nieuwe ontwikkelingen en heb ik veel vragen kunnen beantwoorden. In de laatste bijeenkomst is waardering uitgesproken over de open dialoog en is afgesproken om dit vaker te doen. Ook de audit commissie is periodiek bijgepraat over lopende onderzoeken en actuele thema's van de organisatie waarbij ook daar waardering is uitgesproken over onze openheid rondom de interne onderzoeken en doorlichtingen van afdelingen die wij periodiek uitvoeren conform het controlplan.

## **2 WAAR ZIJN WE NAAR OP WEG: DE NETWERKORGANISATIE**

We zijn op weg naar een manier van werken waarbij de organisatie flexibel mee kan bewegen op de snel veranderende maatschappelijke werkelijkheid en waarbij structuurdiscussies en 'harkjes' aan belang verliezen. We willen een organisatie zijn die deelneemt aan allerlei netwerken op basis van haar taken op het gebied van het algemeen belang. En we willen ook zelf een netwerkorganisatie zijn waarbij vakmanschap, flexibiliteit en maatschappelijke betrokkenheid erop gericht zijn om de prestatie van de organisatie te versterken, te stimuleren en door te ontwikkelen geheel in de geest van de besturingsfilosofie. Dat is de stip waarnaar we op weg zijn: een netwerkorganisatie.

Er is bewust gekozen voor een organische doorontwikkeling en verbetering van mensen, processen en manier van werken, dus geen *big bang* waarna alles overhoop ligt. En er is voor gekozen om er voldoende tijd voor te nemen. Het werkt niet als je een nieuwe manier van denken en werken als een volle emmer water over een groep mensen uitstort. Ja, ze raken dan doorweekt maar ook geërgerd en ze zullen er alles aan doen om snel weer droog te worden. Weg effect. Wij volgen de methode van irrigatie: druppeltje voor druppeltje sijpelen de veranderingen in de haarvaten van de organisatie, voor een maximaal effect en minimale hinder zodat zaken goed beklijven en geborgd worden.

### **2.1 Het hart van de organisatieontwikkeling: onze besturingsfilosofie**

Het startschot voor de netwerkorganisatie is gelost met het opstellen van een nieuwe besturingsfilosofie in juni 2015: "Koersvast en flexibel. Dat is Venlo". Hier sta ik even wat langer bij stil omdat deze besturingsfilosofie in feite het hart vormt van de organisatieontwikkeling.



De besturingsfilosofie is van onderaf tot stand gekomen met en door de medewerkers zelf. De zeven principes van cradle 2 cradle zijn daarbij vertaald naar zeven uitgangspunten van besturing, samenwerking en organisatie:

1. Blijf innoveren
2. Verbind plaats en context, verbind belangen
3. Kringloop is onze kracht
4. Geniet van mobiliteit
5. Maak gebruik van aanwezige energie
6. Creëer helderheid
7. Ontwerp voor toekomstige generaties

Hiermee hebben we het nieuwe stadskantoor (buitenkant), de nieuwe manier van werken (binnenkant) én het Venlose goud: cradle 2 cradle, met elkaar verbonden. Dat is uniek.

De besturingsfilosofie heeft veel losgemaakt bij de medewerkers omdat wat daar in staat van directe invloed en betekenis is op ieders dagelijkse werk en er nadrukkelijk een beroep wordt gedaan op ieders eigen verantwoordelijkheid. Wat is jouw bijdrage aan de nieuwe manier van werken? Er vinden al sinds de verschijning van de besturingsfilosofie lunchbijeenkomsten plaats waar medewerkers door de hele organisatie heen zich voor kunnen opgeven en waar ze met mij en met elkaar in gesprek gaan over de besturingsfilosofie, de doorontwikkeling van de organisatie en wat dat betekent. Deze gesprekken worden goed bezocht en goed gewaardeerd. Ook ga ik jaarlijks alle teams langs om met iedereen het gesprek te voeren over de koers van de organisatie en om voeling te blijven houden met de organisatie. Daarnaast voer ik wekelijks informeel overleg met de medezeggenschap.

Wat betreft de hierboven genoemde irrigatie-aanpak: de besturingsfilosofie is basis en uitgangspunt geweest voor de nieuwe Dienstverleningsvisie, en voor de visie op Public Resource Management ('public' in plaats van het gebruikelijke 'human' omdat we de verbinding willen leggen met de buitenwereld, met alle Venlonaren). De pijlers van de besturingsfilosofie hebben de basis gevormd voor de afdelingsjaarplannen en de individuele jaarwerkplannen. Ook de nieuwe Controlvisie is gebaseerd op de uitgangspunten van de besturingsfilosofie, evenals het nieuwe managementconcept 'De Venlose School', het nieuwe profiel van de teamleiders, de inrichting van programmatisch werken.

Kortom: de besturingsfilosofie is het fundament van de netwerkorganisatie. Hij biedt alle ruimte voor groei en ontwikkeling en is tegelijkertijd solide en glashelder.

## **2.2 De opdrachten vanuit het college: doen we!**

De organisatieontwikkeling behelst vele kleinere en grotere onderdelen, activiteiten en trajecten. Ik neem u graag mee in een aantal meer 'beeldbepalende' onderdelen die van grote invloed (zullen) zijn op de staat en kwaliteit van de organisatie en de doorontwikkeling naar de netwerkorganisatie.

Voordat ik dat doe, wil ik nog even stilstaan bij de opdracht die ik in september 2014 van het college heb gekregen, en waarmee we stevig aan de slag zijn gegaan. In vogelvlucht:

1. Het doorontwikkelen van de organisatie naar een organisatie van professionals die flexibel inzetbaar zijn: doen we. Iedereen is in algemene dienst; leuke klussen besteden we niet uit maar hangen we 'op de borden' zodat medewerkers geprikkeld worden eens iets heel anders te doen op een andere plek (en dat werkt al heel goed); we hebben 'vakmanschap' als leidend predicaat bestempeld voor de inrichting van de organisatie en de persoonlijke ontwikkeling van de mensen; en we werken aan een soort keurmerk, een verplichte certificering voor al onze medewerkers die staat voor kwaliteit, actuele vakkennis, bijzondere betrokkenheid en maximale flexibiliteit (dit gaat Code 2020 heten).

2. Investeren in de faciliterende, dienstverlenende en oplossingsgerichte rol van onze medewerkers: doen we. Er lopen leiderschapstrajecten; medewerkers worden gestimuleerd met frisse ideeën te komen waarbij de uitvoering direct wordt opgepakt; bij elk probleem dat wordt gesignaleerd dient een concept-oplossing te zitten; we hebben de openingstijden aanzienlijk verruimd; we halen continu jonge mensen naar binnen voor stageplekken, profielwerkstukken of tijdelijk werk, een nieuwe generatie met een nieuwe blik op de wereld.
3. Inzetten op een proces waarbij uitvoerende werkzaamheden maximaal op regionaal niveau worden uitgevoerd (modulaire gemeenschappelijke regeling): doen we. Denk aan de samenwerking met de gemeenten Horst aan de Maas en Venray op het gebied van bedrijfsvoering, ICT NML, de RUD, de MGR sociaal domein.
4. Als centrumgemeente voor Noord- en Midden Limburg de regie pakken op het thema regionale samenwerking (Regiovisie, POL etc.): doen we. We pakken vaker dan voorheen het voortouw; halen dingen naar ons toe als we denken dat het beter kan; we durven steeds beter te erkennen dat wij als grootste gemeente, als centrumgemeente, een bijzondere rol en verantwoordelijkheid hebben (denken in rollen); de adjunct-secretaris is tevens Regiodirecteur.
5. Het structureel verbeteren van de bedrijfsvoering houdt prioriteit: doen we. Er is een programmamanager verbeteren bedrijfsvoering aangesteld die rechtstreeks rapporteert aan de algemeen directeur; er is een programma verbeteren bedrijfsvoering met daarin de zaken die met hoge prioriteit op orde dienen te worden gebracht zoals een verplichtingen-administratie, de beheerorganisatie SD, informatiebeheer, digitalisering rechtspraak, contractmanagement en de BBV; de projectorganisatie is ingericht en aan de slag.
6. Het versterken van de interne samenwerking: doen we. Bij de inrichting van de toekomstige organisatie is gekozen voor vakmanschap als leidend principe in plaats van brede teams die niemand nodig hebben, zodat samenwerking zoeken buiten het eigen team noodzakelijk en vanzelfsprekend is.
7. Het eigenaarschap en daarmee de verantwoordelijkheid van de organisatie versterken: doen we. Mensen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden, op de rol die ze hebben (genomen); de tandem opdrachtgever-opdrachtnemer is opgeschoond en verhelderd.
8. Het op onderdelen aanpassen van de structuur om weeffouten te herstellen: doen we. Er ligt een voorstel voor een nieuwe inrichting op basis van vakmanschap, en op de weg daarnaartoe zijn de meest prangende knelpunten gewoon opgelost waarmee het voordeel van de algemene dienst weer is bewezen.

En de extra punten die het college mij toen heeft meegegeven:

- Een steviger samenwerking DT-MT-College: doen we. Het directieteam (DT) en het managementteam (MT) zijn sinds 1 januari 2015 samen verder gegaan als het directie- en managementteam, het DMT. Verder vinden er jaarlijks diverse gezamenlijke themabijeenkomsten plaats voor DMT en college. Wanneer de afdelingenstructuur komt te vervallen, zal het nieuwe Concern management team (CMT) de samenwerking met het college verder gaan waarmaken.
- Meer helderheid in opdrachtgeverschap: doen we. Het Handboek projectmatig werken is hier op aangescherpt, het onderwerp maakt deel uit van het programma verbeteren bedrijfsvoering en er is stevig ingezet op bewustwording.
- Op meerdere plaatsen accountmanagers die vragen van buitenaf begeleiden: doen we. Dit was al het geval in het ruimtelijk-fysieke domein, maar ook in het sociaal-maatschappelijke domein zijn de rollen van accounthouders ingevuld. Wel zijn we nog bezig om te kijken hoe we deze accounthouders steviger kunnen inzetten, mede op basis van de Digitale Samenwerkingswijzer die onlangs is vastgesteld en die precies hier op ziet. Hier kan de sturing nog beter.
- Een programma gericht op jong talent: doen we. En met veel plezier, zeg ik daar meteen bij! We hebben een project Young Talent Plan, op basis waarvan er tientallen jonge mensen, studenten en leerlingen van de middelbare scholen hier in Venlo, binnen de organisatie rondlopen, letterlijk, om een opdracht uit te voeren, een profielwerkstuk te maken of tijdelijke werkzaamheden te verrichten. Dit is een nieuwe generatie mensen die op een heel andere manier naar de wereld kijkt. Het werkt als een verfrissende douche, en het zorgt voor positief commitment voor de gemeente Venlo bij een groep mensen die we over tien jaar zo hard nodig zullen hebben.

- Het betrekken van de stad bij het ontwikkelen van de dienstverlening: doen we. We organiseren met enige regelmaat zogeheten customer journeys om te proeven hoe de praktijk werkt. Ook hebben we veel geleerd van het onderzoek van de rekenkamercommissie Venlo naar onze dienstverlening (september 2016) aan de hand van zogeheten hartmonitoren. Dit wordt meegenomen in de implementatie van de nieuwe dienstverleningsvisie.

Ik wil maar zeggen: het feit 'dat we er nog niet zijn' wil niet zeggen dat er niets gebeurt. Integendeel zelfs. We zijn op weg gegaan en houden een fiks tempo aan. Maar de weg was lang, zoals mijn waarnemingen hierboven hopelijk duidelijk hebben gemaakt, dus nee, de eindstreep is nog niet overal in zicht. Soms zijn er te weinig mensen, of ontbreken de middelen. Soms gaat het langzamer dan je had gedacht omdat het veel complexer blijkt te zijn. En soms loopt het ook gewoon voor geen meter, dat mag ook gezegd worden. En dan proberen we wat anders. De praktijk is immers weerbarstig. Maar we weten waar we naartoe gaan en we weten wat we doen.

### **2.3 Managementconcept 'De Venlose School'**

Eén van de meest beeldbepalende onderdelen van de organisatieontwikkeling is 'De Venlose School'. Dit is een intern ontwikkeld managementconcept, gebaseerd op de principes van de besturingsfilosofie, dat de rollen en verantwoordelijkheden binnen de totale managementkolom in een compleet nieuw daglicht zet. Er is gekozen voor een éénhoofdige directie en twee adjuncten: dat eerste is reeds in 2015 geëffectueerd, dat laatste onlangs. Ook is gekozen voor het laten rouleren van de afdelingshoofden om de concernverantwoordelijkheid te versterken. Elke afdelingsmanager heeft eveneens een opdracht op concernniveau gekregen zoals co-creatie, regionale samenwerking of sociale innovatie, ook weer met als doel de concernverantwoordelijkheid te vergroten en samenwerking over de afdelingsgrenzen heen te stimuleren. Dit heeft het begrip, kennis en waardering voor elkaars werk (en problemen) zichtbaar vergroot en heeft de netwerkorganisatie een stap dichterbij gebracht.

Intussen zijn we al weer een stap verder. Het college heeft op 14 februari 2017 ingestemd met het laten vervallen van de afdelingenstructuur en daarmee de functie van afdelingshoofd. In de managementkolom wordt er dus een laag tussenuit gehaald. Verantwoordelijkheden komen daarmee dichterbij de werkvloer te liggen, bij de teamleiders. De rol van teamleider is opnieuw beschreven, in lijn met de besturingsfilosofie, waarbij een grote verantwoordelijkheid ligt bij de kwaliteit, het welzijn en het welbevinden van de medewerker en het team. Het wordt veel meer dan eerst een hrm-gedreven rol.

Dat laat onverlet dat elke teamleider daarnaast uiteraard óók verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de producten en het behalen van planningen binnen de financiële kaders. Maar die hernieuwde aandacht voor de mens dient ervoor te zorgen dat medewerkers gemotiveerd zijn, goed toegerust op hun werk door scholing en training, dat het ziekteverzuim laag blijft. In de besturingsfilosofie staat het al: "Niets is zoveel waard als een tevreden medewerker." En ook in de vakliteratuur heet het niet voor niets 'human capital'.

Zowel de teamleiders als de teams zelf zijn 'onder de scan' gelegd om te bezien welke kwaliteiten elke teamleider heeft resp. wat een team nodig heeft aan sturing. Met deze matching wordt de sturingskwaliteit verbeterd: de juiste persoon op de juiste plaats.

Binnen de doelstellingen van de Venlose School is nadrukkelijk ruimte om potentials binnen de organisatie de mogelijkheid te bieden zich door te ontwikkelen in een leidinggevende functie. Hiermee willen we loopbaanperspectief bieden, maar we denken dat het sowieso goed is om de instroom en doorstroom te bevorderen. Je moet voorkomen dat iemand zozeer betrokken raakt bij de materie, bij de inhoudelijke opgave van de afdeling dat hij of zij er gevoelsmatig onderdeel van wordt.

Dit geldt voor elke medewerker, maar vooral voor een leidinggevende is het belangrijk om altijd van enige afstand en met objectieve blik het geheel te kunnen overzien. Dat voorkomt tunnelvisie en wensdenken bij zowel de manager zelf als bij zijn of haar medewerkers. En dat is nodig, want anders kan zich dat wellicht doorvertalen in de contacten met bijvoorbeeld directie, bestuur en gemeenteraad en in de boodschap die daar wordt gebracht en gedeeld.



Zonder vooruit te willen lopen op bevindingen, is het wat mij betreft *denkbaar* dat een (te) grote inhoudelijke betrokkenheid, op alle niveaus, een rol heeft gespeeld bij de huidige situatie en ontwikkelingen in het sociaal domein. Een adequate informatievoorziening kan zoiets helpen voorkómen.

## 2.4 Weerbaarheid

Hiermee samenhangend wijs ik op het begrip 'weerbaarheid' waar binnen de organisatieontwikkeling stevig op wordt ingezet. Een 'echte' ambtenaar in de klassieke zin van het woord is onafhankelijk, onpartijdig, professioneel en deskundig. Hij werkt waardenvrij en is gericht op het algemene belang. Precies hoe Max Weber het al meer dan een eeuw geleden op papier zette. Natuurlijk moeten onze medewerkers goed kunnen samenwerken met anderen, en goed kunnen luisteren naar wat anderen vinden, maar dat mag hun eigen onafhankelijke oordeel en advies niet beïnvloeden. Dat klink eenvoudiger dan het in de praktijk vaak is. Soms is er ronduit moed voor nodig om een onwenselijke boodschap toch af te geven. En nog een keer, als dat nodig blijkt.

Daar is nog winst te behalen. Ik merk dat mensen het ingewikkeld vinden om een 'vervelende' boodschap te brengen, en dat snap ik ook. De ontvanger hoort immers over het algemeen liever geen slecht nieuws of waarschuwingen. Het gezegde luidt niet voor niets 'don't shoot the messenger'. Daar moet dus extra op worden ingezet, op die weerbaarheid, juist in een politieke omgeving als de overheid is. Ons eigen interne onderzoek inzake het sluiten van de parkeergarages en het proces dat daaraan vooraf is gegaan, geeft eenzelfde signaal: de weerbaarheid en stevigheid van medewerkers in dit soort lastige situaties kan en moet beter.

Ik kan me voorstellen dat weerbaarheid, naast de hierboven genoemde inhoudelijke betrokkenheid, ook een rol heeft gespeeld binnen de kwestie sociaal domein. Wanneer iedereen naar links wil, is het niet eenvoudig om te zeggen dat je toch echt denkt dat we naar rechts moeten, net zoals het ook niet eenvoudig is om die boodschap goed te horen.

Ook zijn college en raad geregeld geadviseerd om iets níet te doen. Bij de begrotingsbehandeling in 2016 is geadviseerd om het voorschot van 1 mio vanuit de septembercirculaire aan de algemene middelen toe te voegen. Ook is geadviseerd om de 1 mio voordeel op de afvalstoffenheffing in te zetten voor de opgaven die er nog lagen. De gemeenteraad heeft anders besloten, in afwijking van het advies.

Het thema 'weerbaarheid' hebben we inmiddels opgepakt. Er worden trainingen voor georganiseerd en het heeft een plaats gekregen in het onlangs tot stand gekomen introductieprogramma voor nieuwe medewerkers waarbij het rechtstreeks is gekoppeld aan de ambtseed. Daarmee samenhangend is een plan van aanpak opgesteld voor de ontwikkeling van leiderschap. Leiderschap is niet voorbehouden aan leidinggevenden maar wordt in de nieuwe netwerkorganisatie van iedereen verwacht. Leiderschap is initiatief nemen, iets zien en ernaar handelen, mensen aanspreken. Het heeft te maken met jezelf durven uitspreken en je mening geven.

Ambtelijke onafhankelijkheid is een groot democratisch goed.

## 2.5 Rolinvulling en rolvastheid

We willen in rollen denken en minder in functies. Dat is een rode draad in de besturingsfilosofie die doorvertaald is in de nieuwe PRM-visie. In rollen denken biedt flexibiliteit, kansen om meer en andere dingen te doen. Een functie en een functiebeschrijving werken over het algemeen beperkend. 'Dit doe ik niet, want dat staat niet in mijn functiebeschrijving'. Daar wilden we snel vanaf, dus al in 2015 is geregeld dat al onze medewerkers in algemene dienst zijn. Daardoor is er veel meer ruimte om medewerkers dáár in te zetten waar ze nodig zijn en waarde toevoegen. Dat is goed voor de organisatie en goed voor onze mensen, en het is een belangrijke stap richting netwerkorganisatie waarin het niet belangrijk is hoe je functie toevallig heet, maar wat je *kunt*.

Begin 2016 heb ik besloten het mobiliteitsbureau op te heffen en voor de medewerkers die daar zaten een volwaardige plek in de organisatie te zoeken, of te maken. Er was immers werk genoeg en de manier waarop het mobiliteitsbureau was vormgegeven voldeed niet aan sociaal en verantwoord werkgeverschap. Het opheffen van het mobiliteitsbureau was ook een streep zetten onder het verleden. Het bood medewerkers de gelegenheid opnieuw écht mee te doen en deel uit te maken van de organisatie, en het gaf de organisatie de broodnodige extra handen. Dit besluit en de feitelijke uitvoering ervan heeft tot veel positieve reacties in de organisatie geleid.

Iemand kan verschillende rollen hebben binnen verschillende werkzaamheden en projecten. Risico is dat rollen door elkaar gaan lopen, of dat iemand onbewust een verkeerde rol pakt. Dat vraagt om een grondig besef en bewustzijn hoe belangrijk het is dat bij elk project en bij elke klus de rollen aan de voorkant helder zijn en dat je die zuiver houdt. Je moet voorkomen dat je op elkaars stoel gaat zitten.

Zo heb ik de Bestuursstaf eind 2015 opdracht gegeven een advies te geven over de positionering en rol van wethouders als bestuurlijk opdrachtgever bij ambtelijke projecten en processen. De juiste positionering en rol is getoetst aan de Gemeentewet. Ook is er gekeken naar andere gemeenten. Het college heeft op 22 maart 2016 ingestemd met het advies dat onder meer inhield aanpassing van het Handboek projectmatig werken op dit onderdeel en het opstellen van bestuurs- of projectopdrachten telkens aan de start van een project waarin de diverse rollen (en daarmee verantwoordelijkheden en bevoegdheden) en het proces van besluitvorming helder zijn omschreven.

Het steeds meer gaan denken in rollen in het kader van de organisatieontwikkeling heeft dus geleid tot een actualisering en aanscherping van projectmatig werken en een vergroot bewustzijn van de verschillen tussen de ambtelijke en bestuurlijke rol en verantwoordelijkheid.

De aanbevelingen die op 13 september 2016 aan het college zijn voorgelegd op basis van het onderzoek van Ernst&Young inzake meldingen van vermoedens van misstanden binnen de stadsontwikkeling Q4 sluiten hierbij aan. Eén van de aanbevelingen luidt : “a. De zuivere bestuurlijke besluitvorming en de ambtelijke advisering behoeven de aandacht. Hierbij is het van belang dat de integrale (ambtelijke) advisering plaatsvindt vanuit deskundigheid en dat alle argumenten dienen te worden opgenomen in de collegevoorstellen, zodat bestuurlijk (collegiaal bestuur) zelf de weging van de argumenten op basis waarvan het ambtelijk advies tot stand is gekomen kan worden gemaakt (overdoen).” Een andere aanbeveling luidt: “b. De ambtelijke stevigheid bij besluitvorming in mandaat alsmede de criteria voor en de opvolging van besluiten onder voorwaarden behoeft de aandacht en verbetering.” En: “e. Zorg ook voor de stevigheid van de ambtelijke organisatie bij met name handhaving. Heb hierbij aandacht voor het goed vastleggen van handhavingsbesluiten c.q. afspraken.”

Dan hebben we het dus over helderheid in rollen en in positionering, een heldere scheiding van het ambtelijke en bestuurlijke traject en de bijhorende verantwoordelijkheden, over besluitvorming op het juiste moment op de juiste plaats, namelijk aan de collegetafel, en over weerbaarheid.

De juiste inrichting van een projectorganisatie is dus cruciaal voor een soepel proces en om onnodige dilemma's lopende het traject te voorkómen. Toen de omvang van de decentralisatieopgave duidelijk werd, is er direct voor gekozen hier een zeer ervaren projectleider uit het ruimtelijk-fysieke domein op te zetten. Er is toen dus heel bewust gekozen om daar níet iemand neer te zetten met kennis en deskundigheid op de inhoud maar iemand die deskundig was op de ról die gevraagd werd: projectleider.

Bij het inrichten van de projectorganisatie is de rol van projectdirecteur ingeregeld. Die rol kenden we al binnen de projectorganisatie Kazernekwartier. De projectdirecteur, tevens gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever, had de volgende verantwoordelijkheden:

- a. Integraal eindverantwoordelijk voor:
  - de realisatie van het project binnen de gestelde kaders blijft
  - het vertalen van die kaders naar specificaties
  - afstemming met de directie

- het creëren van ambtelijk draagvlak
  - de randvoorwaarden project (menskracht en middelen)
  - het projectbudget
- b. Functioneren als klankbord voor projectleider
  - c. Geeft de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever gevraagd en ongevraagd advies.

De toenmalige directie heeft ervoor gekozen de rol van projectdirecteur te beleggen bij een afdelingsmanager. Ik denk zelf, en ik beseft dat ik spreek met de wijsheid van nu, dat dit geen goede beslissing is geweest omdat hiermee twee zeer verschillende rollen in een onnodig spanningsveld terecht zijn gekomen. Daarnaast is de decentralisatie-opgave een meer dan majeur project geweest dat je er niet 'bij' kunt doen. Datzelfde geldt overigens voor het runnen van een grote afdeling. De desbetreffende afdelingsmanager heeft mij desgevraagd gezegd dat hij gedurende die hele periode in feite nauwelijks tijd en aandacht heeft kunnen hebben voor zijn afdeling. Aangezien die afdeling een zeer belangrijke speler is binnen het sociale domein en bij de dagelijkse uitvoering van de decentralisaties, is het niet moeilijk om te beseffen dat de slang hier in zijn eigen staart heeft gebeten.

Een juiste rolverdeling is erg belangrijk. Het is om die reden dat dit thema bij de doorontwikkeling richting netwerkorganisatie zo'n prominente plaats heeft.

## 2.6 Bedrijfsvoering

In de discussie over de (financiële) resultaten binnen het sociaal domein speelt het onderwerp bedrijfsvoering een belangrijke rol. Dat is zeer terecht. Een goed ingerichte en robuuste bedrijfsvoering in de brede zin van het woord, dus systemen, processen en bemensing, is een noodzakelijke voorwaarde voor elk project. En de bedrijfsvoering ten behoeve van de decentralisatieopgave was niet op orde.

De opdracht van de gemeenteraad aan bestuur en organisatie was om ervoor te zorgen dat er per 1 januari 2015 niets zou veranderen in de zorg voor onze inwoners. Continuïteit van de zorg stond voorop. Dát was de zachte landing zoals de term was bedoeld: een zachte landing voor onze kwetsbare inwoners in het nieuwe zorgsysteem. Zij mochten er zo min mogelijk last van hebben. Veel aandacht is daarom uitgegaan naar de inhoud, naar de zorg. En dat hebben we goed gedaan, durf ik te stellen. Dat klinkt misschien vreemd op een moment als dit, maar met die opdracht hebben we samen, en dan bedoel ik ook echt gemeenteraad, bestuur, organisatie én de mensen in het veld, die zachte landing kunnen waarmaken. De middelen zijn besteed aan datgene waar ze voor waren: aan goede zorg. Je merkt het ook aan het aantal bezwaarschriften: dat zijn er opvallend weinig.

Die keuze voor kwaliteit is overigens ook gemaakt bij de invoering van de Wmo, jaren eerder. Ook toen heeft de gemeente Venlo er expliciet voor gekozen om aanbieders primair te selecteren op kwaliteit en pas secundair op de kosten. Dat is het sociale gezicht van Venlo.

Dat er meer geld is uitgegeven dan de gemeente Venlo had, is ook een feit, en daar ligt een forse opgave. Om goed te kunnen sturen op de inkomsten en uitgaven is echter een goede onderliggende bedrijfsvoering nodig. Je hebt de juiste systemen nodig die op de juiste manier zijn ingericht zodat ze datgene kunnen doen wat ze moeten doen. De processen moeten helder en scherp beschreven zijn zodat alle partijen gedurende het hele traject weten wat er op welk moment moet gebeuren, wat er aangeleverd moet worden en wat er geregistreerd moet worden. Je hebt voldoende mensen nodig om dit te doen, en die dit allemaal bijhouden. Die de cijfers in de gaten houden en weten wanneer ze aan de bel moeten trekken zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Dit geldt voor elk project.

Veel problemen van nu in het sociaal domein zijn veroorzaakt door een inadequate onderliggende bedrijfsvoering. Er is aan de vooravond van de implementatie een stevige, eigentijdse sociale-structuurvisie ontwikkeld, "Ik ken jouw naam, jij de mijne".

Op basis daarvan is het beleidsplan “Een bijzondere tijd” opgesteld waarbij de drie sporen Wmo, Jeugdzorg en Participatie integraal zijn benaderd en beschreven. De feitelijke uitvoering, en de onderliggende bedrijfsvoering en control die daarvoor nodig waren, zijn echter onvoldoende opgepakt. Het adagium was: eerst de zorg, daarna de back office, maar toen we eenmaal bezig waren met de zorg, bleek er nauwelijks ruimte voor de ontwikkeling van de back office. We hadden niet de beschikking over de juiste systemen, en de systemen die we hadden, konden niet leveren wat we nodig hadden. Er waren op bijna alle onderdelen veel te weinig mensen beschikbaar (als voorbeeld: voor de inkoop, de onderhandelingen met vele honderden zorgaanbieders en het afsluiten van alle contracten was 1 fte beschikbaar). Er waren nauwelijks mogelijkheden om te kunnen monitoren. En bijsturen: op basis waarvan? De bedrijfsvoeringsorganisatie van de decentralisaties sociaal domein was onvoldoende toegerust op haar opgave, er is te weinig aandacht voor geweest in vergelijking met de aandacht voor het primaire proces, de zorg. Control is onvoldoende in positie gebracht, en er zijn onvoldoende checks and balances ingeregeld.

Wat betreft de beschikbare en benodigde menskracht: met verbazing heb ik onlangs kennis genomen van het feit dat slechts 66% van de middelen die maximaal beschikbaar waren voor capaciteit (de zogeheten perceptiekosten) daadwerkelijk zijn gebruikt. Hier ligt voor mij een waar raadsel.

In het projectplan “Ontwerp en voorbereiding - Venlo Verbindt: de decentralisaties in het sociale domein” van 22 maart 2013 waren deze aspecten al als risico's in beeld gebracht: de bouwopdracht en plaatsingsprocedure zo kort voor de invoering van de decentralisaties, voldoende capaciteit, de kwaliteit van de beschikbare medewerkers, en het tijdig op orde zijn van de administratieve, informatieve en financiële organisatie.

Complicerende factor was achteraf ook het zogeheten ‘vierkant’: een financiële constructie die tot doel had maximale ontschotting en de zekerheid dat alle beschikbare middelen ook daadwerkelijk naar de zorg gingen. Het zou in die eerste moeilijke jaren tevens enige bewegingsvrijheid bieden om bij te kunnen sturen. Het vierkant, een politieke keuze, heeft echter niet bijgedragen aan collectiviteit en concernverantwoordelijkheid, en de doorontwikkeling richting netwerkorganisatie. De financiële kant van de decentralisaties speelde zich voor velen immers buiten beeld af. Het vierkant heeft er ook toe geleid dat we de echte discussie (lees taakstellingen) voor ons hebben uitgeschoven, omdat er sprake was van een financieel kader van drie jaar.

Ontschotting en het oormerken van middelen kan ook anders dus dit is een constructie die ik niet meer zou aanraden.

Ik zie zelf ook de huizen van de wijk als een mogelijk complicerende factor. Het concept ‘huis van de wijk’ is precies dat: een concept, een manier van denken en werken. In Venlo is echter de situatie ontstaan, sluipenderwijs gegroeid wellicht, dat een huis van de wijk óók een fysiek gebouw is. Ook dat heeft voor de nodige onvoorziene financiële consequenties gezorgd, plus het feit dat ineens complexe en politiek gevoelige zaken als vastgoed en gemeenschapsaccommodaties binnen de uitvoering van zorg werden gehaald. Ik denk dat het goed is hier opnieuw naar te kijken en de discussie over te voeren.

Dus, hangen de financiële problemen in het sociale domein samen met de staat van zijn van onze bedrijfsvoering in brede zin en die voor het sociale domein in het bijzonder? Ja, dat denk ik zeker. Maar niet alleen.

- Er was meteen vanaf de start sprake van een grote achterstand door de fikse onderbezetting bij de afdeling MO. Ter illustratie: op een bepaald moment zaten strategische beleidsadviseurs handleidingen en instructies voor een registratiesysteem te schrijven omdat er niemand anders was om dit te doen.

- Er vonden sowieso erg veel personele wisselingen plaats binnen MO in die jaren, vaak ook per dossier of project, omdat er geschoven moest worden met de beschikbare capaciteit wanneer er geschoven werd in prioriteiten.

- Binnen de afdeling SLW was het spanningsveld tussen project en lijn voelbaar door de dubbelrol van de afdelingsmanager waardoor in sturing op beide terreinen verlies in de uitvoering is ontstaan.
- Er was de flinke financiële korting van het Rijk waarmee de decentralisaties aan de gemeenten zijn overgedragen. In 2016 werd daar nog eens 7 miljoen euro vanaf gehaald door een gewijzigd verdeelmodel.
- In maart 2016 heeft er een portefeuillewisseling plaatsgevonden in het bestuur.
- Er was, en is, sprake van een zeer complex netwerk van vele zorgaanbieders, sociale wijkteams, huisartsen, specialisten, MGR et cetera. Als gemeente zijn we afhankelijk van deze externe partijen met wie over het algemeen nog geen zakelijke relatie of samenwerking bestond. Dat moest allemaal vanaf punt nul worden opgebouwd. De sturing en beheersing hiervan is niet eenvoudig.
- Er was de primaire focus op de continuïteit van zorg (transitie) die mede door bovengenoemde factoren niet tijdig omgebogen kon worden naar een goede balans tussen zorg en middelen (transformatie). Pas op 31 mei 2016 is de transformatieagenda ter besluitvorming aan het college voorgelegd. Wel is direct daarna voortvarend begonnen met de invulling en uitvoering. Het is een samenspel van vele factoren geweest die elkaar onderling hebben versterkt.

Op 16 mei 2017 is overigens door het college ingestemd met een nieuwe opzet van het proces inkoop: minder aanbieders dus een minder complexe administratie, een budgetplafond en daardoor meer grip op de financiën. Dit stond al op de rol van de MGR voor 1 januari 2019, maar Venlo heeft dit een jaar naar voren gehaald.

Het komt uiteraard wel ergens vandaan, die knelpunten binnen de bedrijfsvoering. De afgelopen tien jaar is er stevig bezuinigd op de organisatie. De formatie is sinds 2008 met circa 150 fte teruggebracht (15%) terwijl de werkzaamheden in diezelfde tijd met zo'n 40% zijn toegenomen. De decentralisaties, uiteraard, maar daarvoor al de (oude) Wmo en de WWB, de stroom aan nieuwe (Europese) wetgeving, nieuwe risico's op het gebied van privacy en (informatie)veiligheid door de digitalisering, de nieuwe BBV, de continu toenemende vraag naar controle en handhaving, de invoering van de Omgevingswet, en niet de minste: het vluchtelingendossier dat ontzettend veel inzet heeft gevraagd. Er hebben eerder al enkele kerntakendiscussies plaatsgevonden, maar zonder merkbaar resultaat. Over het algemeen blijft de gemeente Venlo doen wat ze al deed en komen er dus telkens extra taken bij. Tegelijkertijd worden er nauwelijks concessies gedaan in het formuleren van nieuwe (politieke) ambities. Het zijn drie lijnen (mensen, middelen en werkzaamheden) die elkaar al enige tijd geleden hebben gekruist. Ik vraag daar nadrukkelijk aandacht voor.

### **3 WAAR BEVINDT DE ORGANISATIE ZICH NU?**

#### **3.1 Programma verbeteren bedrijfsvoering**

Hierboven maakte ik al melding van het programma 'Verbeteren bedrijfsvoering'. Dit programma is gericht op de bedrijfsvoering in de hele organisatie, met als doel de basis op orde te brengen en de bedrijfsvoering toekomstbestendig te maken. Het gaat daarbij om de disciplines personeel, organisatie, informatie, financiën, inkoop, juridische zaken, communicatie en administratie, en het is daarmee één van de belangrijkste trajecten die we de laatste jaren zijn ingegaan. Veel hiervan loopt al en draagt rechtstreeks bij aan het verbeteren en doorontwikkelen van de bedrijfsvoering sociaal domein. Een van de prioritaire projecten is het op orde brengen van de beheersorganisatie sociaal domein.

Het programma is gebaseerd op de uitgangspunten van de besturingsfilosofie, de nieuwe dienstverleningsvisie en de PRM-visie en maakt hiermee de verbinding tussen basis op orde/bedrijfsvoering en de organisatieontwikkeling. Want ook voor het welslagen van de organisatieontwikkeling is een goede bedrijfsvoering onmisbaar. Doorgroeien naar een netwerkorganisatie vereist personele systemen die flexibel en modulair zijn.



De verdergaande digitalisering van werkprocessen en het tijd- en plaatsafhankelijke werken vereisen een betrouwbaar en werkbaar systeem voor dossiervorming en archivering. De verdergaande digitalisering van de samenleving vereist kennis en kunde op het gebied van informatieveiligheid en privacy. De gemeente als partner in diverse netwerkconstructies en samenwerkingsverbanden vraagt om professionele systemen voor contractbeheer en contractmanagement. Plus mensen die geschoold en deskundig zijn op deze nieuwe terreinen en toepassingen.

Voor de uitvoering van de prioritaire projecten binnen het programma 'verbeteren bedrijfsvoering' zijn onvoldoende menskracht en middelen beschikbaar. De projectgroep is aan de slag maar nog niet vol op stoom.

Maar de doorontwikkeling van de organisatie is geen spelletje. Het is geen verzameling 'ludieke' activiteiten en verandertrajecten, geen hobby van een manager of bestuurder. De doorontwikkeling van de organisatie naar een netwerkorganisatie, met flexibel inzetbare en goed opgeleide en goed toegeruste medewerkers, is bittere noodzaak om de taken en verantwoordelijkheden die wij als lokale overheid hebben naar onze inwoners goed en correct uit te kunnen voeren.

Onze organisatie loopt wat betreft systemen, voorzieningen en faciliteiten al jaren achter de feiten aan. Systemen zijn verouderd en traag. Ze kunnen niet doen of leveren wat nu nodig is, laat staan morgen of overmorgen. Bij de verwerking van facturen en verplichtingen in het sociale domein speelde precies dit. De wet- en regelgeving verandert sneller dan vroeger, en wordt steeds complexer. Denk daarbij aan zaken rondom vennootschapsbelasting, de vernieuwing van de BBV, de Wet open overheid, of de digitalisering van de uitgaande facturenstroom. Dit is allemaal verplichte wetgeving, en die moet uitgevoerd worden. Onze dossiervorming en archivering is niet op orde. Dat weet u, dat weet ik. Daar hebben we een kredietaanvraag voor ingediend, en dat doen we hier in Venlo niet snel, dan moet er echt wel wat aan de hand zijn. Het gaat daarbij om het project PRIO, Informatiebeheer op Orde, dat voor een grote noodzakelijke verbeterslag moet zorgen. Niet om voorop te willen lopen, maar omdat wanneer dit soort zaken zich niet op een bepaald minimumkwaliteitsniveau bevindt, je als overheid financiële en juridische risico's loopt.

### **3.2 Investeren in onderhoud**

Als je niet weet dat iets niet (meer) voldoet, kun je er ook niets aan doen. Maar als je het wél weet, kun je het niet zomaar naast je neer leggen. Want iemand gaat uiteindelijk de rekening betalen, en die rekening is in de beginfase, wanneer een probleem nog klein en overzichtelijk is, vele malen lager en minder ingrijpend dan wanneer zaken langer duren. Vergelijk het maar met onderhoud van wegen, parkeergarages, of het riool. Precies datzelfde geldt voor de bedrijfsvoering, voor de systemen waar je mee werkt, voor de manier waarop processen zijn ingericht, en voor de mensen die het werk moeten doen. Kortom, voor het bedrijf Venlo. In de Kadernota benoemen we de meest prangende zaken: informatiebeheer en informatieveiligheid, integriteit, de dagelijkse dienstverlening naar onze inwoners waaronder telefonische bereikbaarheid, en de ict infrastructuur. Daar zijn investeringen nodig, investeringen in (in feite) regulier onderhoud, om te kunnen (blijven) voldoen aan wet- en regelgeving, om een fatsoenlijke dienstverlening naar onze inwoners te kunnen bieden, en om niet door het ijs te zakken waar het gaat om privacygevoelige informatie van onze inwoners. Tijdig investeren in onderhoud voorkomt risico's en bespaart geld. De huidige ontwikkelingen in het sociaal domein laten zien hoe belangrijk dat is. Ook nu, júist nu. Want als de kelder kraakt, zal elk bouwsel gaan wankelen. De incidenten van de laatste tijd tonen dat aan. Het is juist vanwege de doorontwikkeling van de organisatie dat dit soort zaken naar boven komt. Ze worden er niet door veroorzaakt, nee ze worden zichtbaar. Omdat we zelf diverse interne doorlichtingen van teams en afdelingen hebben uitgevoerd, en omdat mensen gestimuleerd worden zich uit te durven spreken. Omdat we inzetten op weerbaarheid, op zuiverheid in rollen waardoor mensen zich meer bewust worden van zichzelf en hun omgeving. De organisatieontwikkeling veroorzaakt geen incidenten, maar legt ze wellicht sneller bloot.

Het is daarom zó belangrijk om door te kunnen pakken op die verbetering van de bedrijfsvoering en de doorontwikkeling van de organisatie. Het is de enige manier om in control te komen en om soortgelijke problemen in de toekomst zoveel mogelijk te voorkómen.

### **3.3 Woorden en daden**

In mijn 100 dagen brief heb ik het over een streefbeeld voor 2017. 2017 is nu, maar de doorontwikkeling is nog niet af. Met name de start, het op gang komen en mensen echt meekrijgen, was een stuk complexer dan ik had gedacht. Ik denk dat ik de gevolgen van de reorganisatie Expeditie heb onderschat. Natuurlijk heeft de Expeditie veel goeds gebracht, dat staat niet ter discussie, maar er was ook schade ontstaan en die zat veel dieper en veel breder dan ik kon vermoeden. Daar is een behoorlijke hersteltijd nodig geweest.

Maar ik durf intussen wel te stellen dat mede door alle maatregelen die zijn getroffen, alle aandacht die aan de organisatie en de mensen is gegeven en de veranderingen die zijn doorgevoerd, de organisatie er een stuk beter voor staat dan in 2014. Er is meer vertrouwen omdat er vertrouwen is gegéven, er is weer energie en betrokkenheid. Mensen zien dat de mooie woorden van de besturingsfilosofie en de visiedocumenten die daar uit voort zijn gekomen, in daden zijn omgezet en in de praktijk worden waargemaakt. Mensen durven zich uit te spreken. Tijdens de lunches waar ik hierboven over sprak, krijg ik het vaak onomwonden om de oren. En zo hoort het ook. Mijn deur staat open en er ligt geen drempel, en ook dat weten steeds meer mensen. Ik vind het zeer verrijkend om met zoveel verschillende soorten collega's te praten.

Niet alle medewerkers zijn even positief over de ontwikkelingen, en dat kan ook niet. Alle veranderingen zijn spannend, en daar zit niet iedereen op te wachten. Ik probeer altijd om daar oog en oor voor te hebben. Niet alleen te praten met de collega's die enthousiast zijn over de veranderingen en voor wie het niet snel genoeg kan gaan, maar om ook in gesprek te blijven met de medewerkers die huiverig zijn voor de nieuwe situatie en er tegenop kijken. Ik hoop dat ik hen gerust kan stellen, en misschien wel over de streep kan trekken, door te vertellen waaróm we dit doen, en dat het echt nodig is om als lokale overheid goed te kunnen blijven functioneren.

Ik hoor tijdens die lunches ook waar mensen last van hebben, en dat wil ik hier in alle openheid en eerlijkheid delen. Dat is bijvoorbeeld, naast de staat van de bedrijfsvoering, de externe beeldvorming en berichtgeving over de organisatie. Dat raakt mensen echt, omdat toch veel van wat er wordt gezegd en geschreven niet klopt, incompleet is of stukken genuanceerder ligt. En in dit tijdperk van sociale media is de nuance vaak zeer ver te zoeken. Onze medewerkers kunnen zich niet verdedigen, kunnen het niet uitleggen of toelichten. Dat kunnen alleen het bestuur en de gemeenteraad voor hen doen. Het voelt dan ook krom wanneer die nuance niet alleen in de buitenwereld maar soms ook binnen de 'eigen' kolom van de lokale overheid, dus gemeenteraad, college en organisatie, niet altijd gezocht lijkt te worden.

Ook wil ik aandacht vragen voor de hoeveelheid onderzoeken vanuit de gemeenteraad c.q. de rekenkamercommissie. Eerst en vooral vanwege de fikse capaciteit die dit opgeteld vraagt. Op dit moment loopt het regionale onderzoek van de rekenkamer(commissie)s Noord-Limburg naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Dit wordt vóór de zomer afgerond, en voor ons begint dan uiteraard de implementatie en verantwoording. Er is gestart met een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het raadsonderzoek Q4 loopt en zal zelfs drie maanden langer duren dan gepland waardoor er dus drie ook maanden langer capaciteit gevraagd wordt én een wezenlijk deel van het proces, namelijk het bestuurlijk wederhoor, midden in de zomervakantie valt. Er is gestart met het onderzoek naar de decentralisaties. Na de zomer wordt gestart met een onderzoek op de P&C cyclus. En onlangs is een onderzoek Parkeren aangekondigd waar op dit moment de startnotitie voor wordt opgesteld. Dat zijn er zes. Zoals gezegd: de capaciteit die hiervoor nodig is, is zeer aanzienlijk. Terwijl er zoveel werk ligt, en twee van de genoemde dossiers eerder al door onszelf, of via ons door een extern bureau, zijn onderzocht. Het geeft geen vertrouwen wanneer er blijkbaar geen vertrouwen in je is. Ook hier vraag ik aandacht voor.

We zitten op dit moment midden in het veranderingsproces.

- Er is een tweede adjunct-secretaris benoemd die het veranderingsproces gaat trekken en aanduwen, en die bewaakt dat alles volgens planning en juridisch correct verloopt.
- Nog dit jaar zal de afdelingenstructuur verdwijnen.
- De nieuwe Controlvisie ziet bijna het licht.
- We hebben de personeelskostenbegroting vereenvoudigd zodat deze gebaseerd is op de daadwerkelijke kosten. Dat klinkt logisch maar de vorige systematiek leidde ertoe dat elke afdeling per definitie om één minuut over twaalf van het nieuwe jaar al fiks in de min stond.
- De teamleiders bereiden zich voor op hun nieuwe rol.
- De werving voor de nieuwe rol van programmamanager loopt. We gaan immers over naar programmatisch werken waarmee de sturing op kwaliteit, integraliteit en planning een stevige impuls krijgt.

## 2.4 Sturing

Sturing is een woord dat geregeld terugkomt. Ik sta daar even bij stil, omdat het een vraagstuk is dat ik bijna direct na mijn 100 dagen brief heb opgepakt omdat het zo belangrijk is. Sturing heeft één op één te maken met rollen, je eigen rol pakken en rolvastheid. In het sociale domein zat er spanning op de sturing tussen lijn en project mede omdat er, zoals ik hierboven reeds meldde, twee rollen bij één persoon waren belegd. De ambtelijke en bestuurlijke rollen werden niet altijd voldoende rolvast ingevuld. Dat soort vaak langzaam gegroeide situaties zijn lastig te doorbreken, maar het moet wel. We hebben daarom direct na 1 januari 2015, toen de projectfase van de invoering van de decentralisaties voorbij was, de projectorganisatie via formele besluitvorming beëindigd en de verdere uitvoering in de lijn ondergebracht. Dat was een noodzakelijke interventie die voortkwam uit de uitgangspunten voor de doorontwikkeling van de organisatie.

Dat hebben we onlangs nog een keer gedaan bij de Taskforce Evenwicht Sociaal Domein die eind 2016 is opgericht om extra in te zetten op verbetering van de financiële situatie. De Stuurgroep is opgeheven en er wordt nu rechtstreeks verantwoording afgelegd aan de directie. Er is één overall projectmanager die geadviseerd wordt door de beleidscontroller en een strategisch adviseur binnen het sociaal domein. Verder is er een projectleider voor elk van de vier deelprojecten. Er wordt op zeer korte termijn een nieuw projectplan opgesteld met daarin precies wat er in deze situatie nodig is aan sturing, bemensing en specifieke deskundigheid. Ook hier hebben we gekozen voor een interventie op de stuurinrichting aan de hand van het uitgangspunt van het denken in rollen: welke deskundigheid heb je nodig, en wie is dan de beste persoon op die plek, voor dit moment. Verder is er een laag tussenuit gehaald, en zijn de bestuurlijke en ambtelijke grenzen bewaakt.

## Afsluitend

De doorontwikkeling van de organisatie is ook geen project. Het is het toepassen van de uitgangspunten en kernwaarden van de besturingsfilosofie overal waar dat nodig en wenselijk is binnen en buiten de organisatie. Dat kan variëren van een projectstructuur tot de opbouw van een functioneringsgesprek, van het durven tegenspreken van een leidinggevende of bestuurder tot het organiseren van de Boérebroélof, en van het organiseren van bijeenkomsten in de stad over sociale innovatie tot het meedoen met NL Doet.

We zijn met alles wat we doen op weg naar die netwerkorganisatie (en dat kan ook niet anders want de nieuwe generatie *is* een netwerkgeneratie) waarbij we inzetten op vakmanschap om trots op te zijn en het versterken van de sturingslijnen, en we de stap maken van afdelingen die solitair konden werken naar teams die moeten en willen samenwerken. We experimenteren, we proberen zaken uit om te zien wat werkt, maar we doen dat serieus en met een doel voor ogen: kwaliteit voor Venlo.

Piet Lucassen  
Algemeen directeur